UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Allocations Familiales dans le Commerce et l'Industrie en matière de Contrat de Travail en droit français et comparé

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte publié sur les matières ci-après sera présenté et soutenu le 15 Novembre, à 14 heures

PAR

M^ELLE **Marie-Magdeleine LAPORTE**

Lauréate de la Faculté en 1931-1932-1933

JURY :

MM. TRASBOT, *Professeur, Président.*
LENOAN, *Professeur.*
LAGARDE, *Professeur.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, RUE DU PRÉ-BOTTÉ
1937

RENNES

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542723_0036

Les Allocations Familiales

dans le

Commerce et l'Industrie

en matière de Contrat de Travail

en droit français et comparé

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Allocations Familiales

dans le

Commerce et l'Industrie

en matière de Contrat de Travail

en droit français et comparé

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte publié sur les matières ci-après
sera présenté et soutenu
le 15 Novembre, à 14 heures

PAR

Mᴱᴸᴸᴱ Marie-Magdeleine LAPORTE
Lauréate de la Faculté en 1931-1932-1933

JURY :

MM. TRASBOT, *Professeur, Président.*
LENOAN, *Professeur.*
LAGARDE, *Professeur.*

IMPRIMERIE PROVINCIALE DE L'OUEST
14, RUE DU PRÉ-BOTTÉ
RENNES

1937

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

§ 1. — Jusqu'au dernier quart du XIX^{e} siècle, les patrons, en règle générale, se préoccupaient assez peu du sort de leurs ouvriers. Le travail était considéré comme une marchandise, et sa valeur ne variait que suivant la loi de l'offre et de la demande en tenant compte des différentes qualités de travail et de la valeur du produit.

En dehors des exagérations socialistes, se développa sous l'influence des idées chrétiennes et notamment de l'Encyclique *Rerum Novarum,* une conception plus humaine des relations qui doivent exister entre patron et ouvrier, le premier devant non seulement payer au second le salaire proportionnel au travail fourni tel qu'il est stipulé dans le contrat de travail, mais encore se préoccuper des conditions de vie de l'ouvrier et de la satisfaction minimum de ses besoins. Or, au premier plan des préoccupations de l'ouvrier se place le souci de faire vivre sa famille, le rôle social de l'individu étant de la fonder et de subvenir par son travail à son entretien.

C'est pourquoi sous la poussée de l'évolution des idées en matière sociale, se développa très vite la notion du salaire familial.

Le salaire familial est la somme nécessaire pour la subsistance et l'entretien de la famille. Il peut être organisé de diverses façons et l'on distingue le salaire familial absolu et le salaire familial relatif.

Le premier est établi dans un pays déterminé d'après les besoins moyens d'une famille moyenne. C'est la rétribution du travail permettant à l'ouvrier sobre et honnête de faire face aux circonstances ordinaires de la vie, et parmi ces circonstances il faut compter en premier lieu l'état de mariage et un certain nombre d'enfants. Ce salaire est complété par des allocations supplémentaires pour les pères de familles nombreuses, proportionnelles au nombre de ses enfants, et corrigé par l'admission de taxes frappant les célibataires ou les ménages stériles afin d'éviter qu'ils ne touchent la même somme qu'un père de famille [1].

Le salaire familial relatif varie d'après le nombre des personnes composant la famille, leur âge, leur santé et leurs divers besoins. Pour un même travail, l'ouvrier père de famille a droit à un plus fort salaire que le célibataire, et le père de famille nombreuse à un salaire plus élevé qu'un père de un ou deux enfants, d'où le nom de salaire relatif [2].

Cette théorie du salaire familial dont la valeur de principe est indéniable, ne peut être actuellement mise en œuvre.

En effet, le salaire familial absolu peut être considéré comme un idéal, comme le terme même de l'évolution sociale; cependant, de l'avis même de ses plus ardents partisans, il ne peut être question de l'adapter brutalement, il ne sera que le fruit d'une

---

(1) Mazas : *Le fondement de l'obligation aux Allocations Familiales*, p. 210.

(2) G. Rutten, O. P. : *La doctrine sociale de l'Eglise*, p. 118, cité par le P. Faidherbe : *La justice distributive*, p. 162.

longue évolution sociale et ne pourra être atteint qu'après une série de réformes successives [1].

Quant au salaire familial relatif il se heurte à l'adage cher aux syndicats ouvriers : à travail égal, salaire égal. Admettre le salaire familial relatif serait admettre qu'une même marchandise produite par des ouvriers d'égale capacité, peut représenter des prix très différents si l'un est célibataire et l'autre marié et père de nombreux enfants. Le salaire : rémunération des prestations fournies, ne saurait être familial par définition.

Aussi est-on contraint de se détourner du principe du salaire familial relatif pour n'en retenir que la conception d'une aide à accorder à la famille ouvrière proportionnellement à ses nécessités budgétaires. C'est l'allocation considérée comme addition au salaire, l'allocation familiale.

Elle a pour élément fondamental une allocation en espèces, généralement mensuelle, payée pour chacun des enfants à charge jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge auquel il est présumé pouvoir contribuer seul à ses besoins ou y subvenir.

Le salaire ordinaire reste l'unique rémunération du travail, correspond à la productivité de ce travail, est réglé par les lois économiques qui s'imposent aux patrons comme aux ouvriers. L'allocation familiale venant s'ajouter à ce salaire et l'ajustant aux besoins du père de famille, ajoute à l'élément de nécessité l'élément de justice qui satisfait à la morale car il est normal qu'un père de famille dispose de res-

(1) Voir à ce sujet : Mazas, *op. cit.*, p. 213.

sources plus élevées qu'un célibataire, puisque ses dépenses sont beaucoup plus considérables.

1° Le but de l'allocation familiale est donc avant tout, il faut même dire *uniquement*, de réaliser chez les travailleurs une péréquation des ressources aux charges de famille. Elle atteint ainsi les résultats cherchés par les partisans du salaire familial relatif, cependant à la différence de celui-ci elle n'est pas versée par le patron pour rémunérer le travail de l'ouvrier, mais en considération des liens qui les unissent l'un à l'autre, liens créés par le contrat de travail. En dehors de la rémunération du travail mais dans la répartition des fruits du travail, elle réalise plus de justice dans les conditions de vie des ouvriers, sans contrevenir à l'adage : à travail égal, salaire égal, et cette seule constatation suffit non seulement à expliquer l'apparition des allocations familiales dans les relations existant entre patrons et ouvriers, mais à en démontrer l'absolue nécessité. Elles sont venues apporter une très heureuse solution au dilemne dans lequel se débattaient les patrons sociaux désireux de respecter la justice commutative, mais reconnaissant aussi à l'ouvrier chargé d'enfants un droit moral à voir son supplément de labeur et de dépenses compensé par un supplément de ressources.

2° Les allocations familiales sont encore nécessaires en raison de la très heureuse et très certaine influence qu'elles exercent sur la natalité. Dans les pays à forte natalité elles sont utiles en contribuant à la maintenir à un taux élevé et en écartant le prétexte de ressources insuffisantes au nom duquel

certains se croient autorisés à restreindre le nombre de leurs enfants.

Dans les pays à faible natalité, elle se révèleront absolument indispensables dans la lutte contre le fléau de la dénatalité, tant que l'on n'aura pu admettre le principe du salaire familial absolu.

Lorsque les allocations familiales n'existent pas, et que l'ouvrier père de un ou de deux enfants touche la même rémunération que le célibataire, il hésitera à accroître encore ses charges et à restreindre les jouissances des membres de sa famille par la mise au monde de membres nouveaux. A mesure que le nombre de ses enfants s'accroîtra, l'aisance du ménage ouvrier diminuera pour être remplacée d'abord par la gêne, ensuite par la misère. Rien d'étonnant en ce cas à ce que l'on voie la famille « normale » d'un pays devenir celle de l'enfant unique.

La certitude de bénéficier d'un régime garanti d'allocations familiales, rend confiance dans la vie à des parents angoissés jusque là par ce qu'on a hélas! pu appeler « la catastrophe financière de la naissance ». Dans un système d'allocations familiales bien compris, les prestations pécuniaires croissent au fur et à mesure des naissances, pour diminuer ensuite progressivement lorsque les enfants commencent à travailler. Le père de famille n'a donc plus à redouter la venue d'enfants, puisqu'il sait que ces enfants en naissant, lui apporteront le supplément de ressources nécessaires pour les élever. Par suite, dans la mesure où les conditions matérielles influent sur la restriction du nombre des naissances, les allocations familiales favorisent la natalité.

3° Elles ont en outre une haute portée sociale. Celui qui les reçoit peut plus facilement donner à ses enfants une nourriture suffisante et les placer dans les conditions d'hygiène voulues pour qu'ils puissent opposer aux maladies telles que la tuberculose et autres fléaux sociaux la résistance nécessaire pour ne pas être atteints eux-mêmes et par suite ne pas devenir un danger de contamination pour la Société.

§ 2. — L'institution des allocations familiales présente donc un intérêt capital à tous les points de vue. Pour son organisation plusieurs conceptions peuvent se présenter à l'esprit suivant que l'on envisage plus spécialement l'un ou l'autre de ses avantages.

I. — On peut concevoir tout d'abord un système d'allocations, abandonné totalement à l'initiative patronale : l'ouvrier travaille pour gagner son salaire, mais le patron, bénévolement, considérant qu'il y a pour lui une obligation morale d'améliorer le sort de ses ouvriers, verse dans un but d'équité à tous les pères de famille qu'il emploie, une somme proportionnelle au nombre de leurs enfants, afin de corriger l'inégalité de traitement qui existerait sans l'allocation, entre eux et les célibataires.

En dehors de cas exceptionnels, notamment dans les entreprises très puissantes, l'adoption de ce système nécessite une entente préalable dans une industrie ou une région déterminée, entre plusieurs entreprises en vue d'accorder des allocations sur des bases communes. Ainsi dans une certaine mesure, les frais généraux des entreprises adhérentes sont tous grevés d'une charge comparable, et les lois de la concurrence peuvent jouer normalement.

Lorsque l'organisation des allocations familiales est ainsi laissée à l'entière discrétion des patrons, elle ne peut se développer que grâce à une propagande intense. Le grand inconvénient d'un régime de liberté absolue est que les progrès de l'institution sont forcément assez lents. Lorsqu'un certain nombre d'industriels refusent de se rallier aux autres, les patrons sociaux se trouvent désavantagés, et cela crée aussi une inégalité dans la condition des ouvriers suivant l'établissement auquel ils appartiennent.

II. — A l'inverse de cette théorie d'après laquelle les allocations sont fondées sur un idéal de justice sociale, on peut partir dans un autre ordre d'idées, de la constatation de leur grande influence sur la natalité. La Nation ayant un intérêt direct à l'accroissement de la population, il est juste que l'Etat représentant la Nation, prenne à sa charge les frais de cette institution.

Le service des allocations familiales est une œuvre de solidarité nationale, il doit par suite être un service public.

Cette thèse repose sur l'énoncé d'un principe extrêmement juste : il y a au développement des allocations familiales un intérêt national beaucoup plus que patronal et il n'est pas conforme à l'équité qu'une seule classe supporte la charge de l'institution.

Mais, pour matérialiser cet idéal, il faut mettre sur pied un système de grande envergure et prévoir la création d'un organisme national dont tous les adultes seraient contribuables et qui se chargerait de la répartition des allocations entre tous les chefs de famille.

Ce projet est donc totalement différent de la création des allocations familiales professionnelles. Il a de plus l'inconvénient de coûter fort cher à l'Etat pour n'apporter qu'un soulagement budgétaire infime dans les hautes classes ou classes moyennes de la Société.

Dans le cadre même des allocations familiales professionnelles on peut songer à une organisation étatiste, le gouvernement édictant minutieusement toutes les conditions dans lesquelles devraient être versées les allocations aux ouvriers. Une loi prévoirait tous les détails d'organisation et de fonctionnement du système, et ce serait l'un des services de l'Etat qui se chargerait de recueillir les cotisations patronales et de les répartir entre tous les ouvriers. L'Etat participerait aux dépenses ainsi occasionnées par le versement de prestations familiales. Ce système très défendable vient d'être tout récemment inauguré en Italie.

Il présente l'inconvénient très réel de réaliser l'uniformité des mesures dans une matière où par essence elles doivent être variées. En effet, l'efficacité de l'allocation familiale est essentiellement fonction du taux des salaires et du coût de la vie. Or, le coût de la vie est variable suivant les régions et il faut que l'allocation puisse s'adapter aux situations économiques dans lesquelles se trouvent placés les ouvriers qu'il s'agit d'aider. L'uniformité des mesures pour tout un pays est donc un mal, et il est nécessaire de laisser une certaine liberté aux patrons mieux à même d'apprécier les nécessités ouvrières dans ce domaine.

3° Le meilleur système auquel on puisse se rallier est donc un système mixte, l'Etat imposant simplement à tous les patrons l'obligation de verser des allocations familiales suivant des procédés destinés à égaliser la situation de tous les employeurs au point de vue de la concurrence, et de tous les ouvriers au point de vue de leurs ressources, mais en laissant aux patrons le maximum de liberté quant à l'organisation du régime, en se contentant d'édicter quelques règles fondamentales très générales.

Tel est le régime actuel de la France. Après avoir connu pendant de longues années une prospérité toujours croissante pendant l'ère de l'initiative privée, ce régime s'est avéré insuffisant en période de crise économique, et l'institution des allocations familiales s'est vue transformée en système mixte en vertu d'une loi du 11 mars 1932.

§ 3. — L'idée d'accorder des allocations familiales aux ouvriers, n'est pas nouvelle.

Elle a reçu une première application sérieuse en 1891 date de la création de la Caisse des familles par un grand précurseur en matière sociale : Léon Harmel. Le but de cette Caisse était de verser à l'ouvrier un supplément destiné à sa famille lorsque le salaire qu'il touchait se révélait insuffisant à sa subsistance.

Cet exemple fut suivi par quelques patrons [1], mais ces initiatives particulières restaient isolées : elles n'étaient qu'un geste de générosité patronale émanant d'employeurs particulièrement philanthropes.

---

(1) Voir Bonvoisin et Maignan : *Les Allocations Familiales*, p. 10.

La nécessité des allocations familiales n'apparaissait pas dans toute son ampleur à cette époque. On peut en donner la raison suivante : « L'ouvrier célibataire ou marié sans enfants était déjà favorisé avant la guerre par la détermination des salaires. »

Mais cette conséquence se trouvait corrigée de la façon suivante : le célibataire était en général un travailleur jeune, non spécialisé, touchant donc le salaire de base.

L'ouvrier chef de famille voyait le plus souvent s'adjoindre au salaire de base l'augmentation correspondant à la valeur plus élevée de sa production.

On peut dire qu'il y avait à peu près adaptation des salaires au coût de la vie [1]. »

La guerre de 1914, avec le déséquilibre économique qu'elle a entraîné a renversé toute cette situation. L'augmentation considérable du coût de la vie rendit absolument tragique pour les familles ouvrières une situation à laquelle l'augmentation correspondante des salaires n'apportait qu'un remède fort insuffisant. Les augmentations successives de salaires enfermaient l'ouvrier chef de famille dans un cercle vicieux, et bien loin d'améliorer sa situation ne faisaient que l'empirer.

En effet, chaque augmentation de salaire était suivie, par le jeu des lois économiques, d'une hausse des objets de première nécessité. Par la majoration obtenue, le célibataire récupérait un profit malgré l'augmentation du coût des denrées, mais le père de famille devait supporter de nouvelles charges plus

---

(1) Molliard : *Les Allocations Familiales et les Caisses de Compensation* (1922).

élevées que le supplément de salaire qui lui était alloué, ce supplément étant le même pour les deux ouvriers.

C'est la constatation de cet état de fait qui est à l'origine de l'organisation rationnelle des allocations familiales.

A la suite d'une enquête qu'il mena après avoir entendu les doléances d'un ouvrier père de famille, M. Romanet, directeur de la Maison Joya (Grenoble), conclut à l'injustice d'un système de rémunération qui assurait à un célibataire les mêmes ressources qu'à un père de famille nombreuse. L'enquête révéla que là où un salaire déterminé permettait à l'ouvrier sans enfants de faire des économies, il équilibrait de justesse le budget d'un père de famille restreinte, vouait à la gêne une famille de quatre enfants, à la misère une famille de six.

M. Romanet « convainquit aisément son patron, et « le 26 octobre 1916, celui-ci fit connaître par lettre « personnelle à chacun de ses ouvriers, qu'à partir « du 1er novembre, il verserait à tous les chefs de « famille et le dernier jour de chaque mois, une « bonification calculée à raison de 0 fr. 20 par jour « et par enfant de moins de treize ans »[1] ..

L'exemple de la Maison Joya fut rapidement suivi par d'autres employeurs et notamment par le Syndicat des Constructeurs, Mécaniciens, Chaudronniers et Fondeurs de l'Isère, qui s'engagea dès le 17 novembre 1916, à verser des bonifications pour charges familiales.

---

(1) Louis Deschamps, *Congrès de la Natalité*, 1920.

Au bout de quelques mois on s'aperçut de graves inconvénients de la mesure adoptée. D'une part les employeurs qui avaient décidé dans un élan de générosité le versement d'allocations familiales se trouvaient en état d'infériorité vis-à-vis de leurs concurrents, pour peu que le nombre des salariés pères de famille fût ou devînt quelque peu élevé, leurs frais généraux se trouvant ainsi grevés de charges que les entreprises voisines n'avaient pas à supporter. Il était donc à craindre que pour diminuer leurs charges en conservant le bénéfice apparent de leur geste, ces employeurs tout en proclamant qu'ils distribuaient des allocations familiales, n'en vinssent à limiter le nombre des pères de famille de leur établissement en embauchant de préférence des ouvriers sans enfants.

D'autre part, le paiement des primes variables suivant la composition du personnel et sa situation familiale, rendait la prévision du prix de revient très difficile pour le patron.

C'est à M. Romanet que revient le mérite de la découverte d'une formule de conciliation de tous les intérêts en cause.

Pour égaliser les charges entre tous les employeurs adhérant au Syndicat des C. M. C. F., il eut l'idée d'instituer sous le nom de Caisse de Compensation, une sorte de Mutuelle contre le risque d'inégalité des charges de famille du personnel [1].

---

(1) Il est curieux de noter qu'à la même époque (1918), un industriel de Lorient, M. Marcesche fonda la première Caisse de Compensation à propos de réclamations d'augmentations de salaires des ouvriers des quais. Au lieu d'accorder des augmentations uniformes, il octroya des allocations familiales,

Le mécanisme de la Caisse est des plus simples. Les allocations sont versées aux salariés, soit par la Caisse, soit directement par les patrons adhérents. Puis la Caisse établit le montant des sommes versées et en fait la répartition entre ses membres au prorata non pas des charges familiales de leur personnel, mais *d'après l'importance de leur établissement.* Lorsque les allocations sont versées par la Caisse, ses débours lui sont remboursés par les adhérents, lorsqu'elles sont versées par les adhérents, la Caisse dresse le compte de chacun d'eux et établit le solde débiteur ou créditeur de ce compte.

Ainsi les charges afférentes au service des allocations familiales se trouvent réparties entre tous les établissements affiliés; les allocations cessent d'être entre les industriels adhérents une cause d'inégalité, et surtout la prime à l'embauchage des célibataires est supprimée puisque la fixation de la contribution patronale est absolument indépendante des charges familiales de l'établissement industriel. C'est cette indépendance qui constitue en grande partie toute l'originalité du système de la compensation : la base de répartition n'a aucune corrélation avec les charges de famille des ouvriers de l'établissement. La Caisse calcule la part de chaque employeur à raison de son importance industrielle. Peu importe que les ouvriers d'une grande usine soient surtout des célibataires, sa contribution sera forte, alors que la petite fabrique voisine n'employant que des pères de famille ne

---

créa le 29 janvier 1918 une Caisse chargée de les verser, et décida d'appliquer aux maisons adhérentes de la Caisse, le système de la Compensation. (Voir III[e] Congrès de la Natalité, monographie de la Caisse de Lorient).

versera qu'une petite somme à la Caisse. On en aboutit pratiquement à ce résultat que la masse des ouvriers d'une région déterminée, reçoit des allocations familiales versées par la masse des employeurs, ceux-ci payant une somme proportionnelle à leur importance et totalement indépendante des charges de famille de leur personnel.

La compensation permettant d'accorder des allocations aux ouvriers tout en ne constituant qu'une charge minime pour chaque employeur présentait donc ainsi les plus grands avantages. En outre, elle venait à son heure, à une époque où les patrons se préoccupaient précisément du problème de réajustement des salaires au coût de la vie; du côté ouvrier, l'institution répondait à un besoin de plus en plus pressant à mesure qu'augmentait davantage le coût de la vie, et que le poids en tombait de plus en plus lourdement chaque jour sur les familles nombreuses.

C'est ce qui explique comment, à peine connue, l'institution des Caisses de Compensation se propagea avec une rapidité « dont on ne trouve « guère d'exemple dans l'histoire des institutions « sociales » [1].

Leur développement a été, il est vrai, facilité par un fait qui devait en être une des causes déterminantes : le progrès du mouvement d'association dans le monde des employeurs. Le développement du syndicalisme patronal est un fait récent : il semble être le résultat d'un état d'esprit nouveau qui fait une large place aux idées de coordination dans les efforts de groupement des intérêts. Il a été facile, grâce à

(1) Bulletin du Ministère du Travail, avril 1921.

cette tendance nouvelle, d'amener les patrons à l'idée de coordonner leur action, de s'unir en vue de réaliser la péréquation et la compensation de leurs charges d'allocations, et de leur faire comprendre qu'ils devaient adhérer de plus en plus nombreux aux organismes de compensations pour leur permettre de fonctionner, la Caisse de compensation présentant le caractère d'assurance mutuelle, et tout système d'assurance mutuelle étant basé essentiellement sur la loi du nombre.

Pour toutes ces raisons, les allocations familiales connurent une extension toujours plus grande, gagnant du terrain d'année en année à un rythme toujours plus accéléré, les chiffres suivants en sont les témoins probants.

	NOMBRE DE CAISSES	ALLOCATIONS VERSÉES PAR ANNÉES	OUVRIERS & EMPLOYÉS BÉNÉFICIAIRES
janvier 1920	6	4.000.000	50.000
1921	57	65.000.000	500.000
1922	75	70.000.000	665.000
1923	107	80.000.000	800.000
1924	130	102.000.000	950.000
1925	160	142.000.000	1.110.000
1926	184	168.000.000	1.220.000
1927	204	230.000.000	1.357.000
1928	218	260.000.000	1.500.000
1929	229	292.000.000	1.740.000
1930 [1]	232	342.000.000	1.820.000
1931 [2]	230	380.000.000	1.850.000

On peut juger par ces simples données du chemin immense parcouru en l'espace de dix ans. Pendant ce temps les progrès qualitatifs de l'institution se développaient également.

---

(1) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 16.
(2) Pinte : *Les Allocations Familiales*, 1935, p. 88 et 90.

C'est pendant cette période de liberté absolue, en effet, que par l'élaboration des statuts des Caisses et grâce à l'institution d'un Comité Central qui s'occupa de réunir toute la documentation relative aux allocations familiales et de résoudre les difficultés au fur et à mesure de leur apparition, a été organisée de façon tout empirique l'institution des Caisses de compensation et qu'ont pu être déterminés son caractère propre et ses particularités.

Elle tend essentiellement à deux buts primordiaux : 1° corriger l'inégalité de traitement entre les pères de famille et les célibataires en accordant à la famille l'aide le plus large possible; 2° égaliser entre les employeurs le risque d'accroissement des charges de famille de leur personnel.

Toute l'organisation française vise ces deux buts. Pour mieux les atteindre, les allocations sont organisées dans le cadre de la région et non de la profession afin de permettre à la Caisse de mieux adapter les prestations aux conditions de vie des familles, et pour égaliser le plus possible la charge des allocations entre patrons d'une même région, entre concurrents immédiats.

Il résulte de l'énoncé de ces buts, que pour les réaliser dans leur plénitude, la Caisse doit tendre à grouper le maximum d'adhérents : plus nombreux seront les employeurs affiliés, plus faibles seront les cotisations versées par chacun d'eux, plus fortes seront les allocations attribuées à chaque ouvrier.

Or, après avoir connu un succès considérable et des recrutements massifs grâce à une propagande bien comprise, l'extension des Caisses si rapide pendant les premières années puisque de 1920 à 1921

leur nombre s'était accru de 51 et de 1924 à 1925 de 30, n'a progressé qu'à une cadence de plus en plus ralentie. De 1928 à 1929, 11 nouvelles Caisses seulement ont été fondées, et ce chiffre est tombé à 3 de 1929 à 1930.

C'est alors que se posa sérieusement la question de la transformation du régime des allocations familiales par l'admission du principe de l'obligation légale.

§ 4. — L'idée de rendre obligatoires les allocations familiales n'était pas une innovation. Dès 1918 avait été déposé sur le bureau de la Chambre un projet Brenier [1] prévoyant le versement d'allocations familiales aux pères de famille qui touchaient un salaire modeste. La charge en incombait pour moitié à l'employeur et pour moitié à l'Etat, aux départements et aux communes. Sous cette forme, l'allocation se présentait plutôt comme un secours dû en raison des principes d'assistance et avait l'inconvénient d'exiger de l'Etat une participation financière très élevée.

En 1920, une autre proposition était présentée par M. Bokanowski [2]. L'auteur partait de cette considération que les allocations familiales comportaient de nombreux avantages et devaient être généralisées. Il prévoyait l'extension du bénéfice des allocations à tous les salariés sans distinction, et imposait à tout employeur l'adhésion à une Caisse professionnelle de répartition. Toute liberté de fonctionnement des Caisses était supprimée; les cotisations des affiliés

(1) *Journal Off.*, doc. parl., Chambre des Députés, annexe n° 4.726, p. 749.

(2) *Journal Off.*, 24 février 1920, Chambre : Doc. Parl., annexe n° 386.

devaient s'élever à 5 % du montant des salaires et appointements. Enfin, l'organisation intérieure des Caisses était minutieusement réglementée.

Ce projet souleva des réprobations unanimes, non pas à raison de sa construction, mais parce qu'il était « prématuré dans un domaine encore insuffi- « sammènt défriché, et superflu dans une matière où « la propagande suffisait à réaliser d'impressionnants « progrès » [1].

Toutefois, l'admission du principe de l'obligation reçut une consécration légale dans le domaine assez particulier des marchés de Travaux publics. Les entrepreneurs adjudicataires de travaux publics, s'étaient vite aperçus que les maisons qui s'affranchissaient de la charge des allocations, ayant de ce fait des frais généraux moins élevés, pouvaient soumissionner avec des rabais plus importants. Par une anomalie singulière, l'Etat qui attribuait des allocations à ses fonctionnaires, accordait la préférence aux entrepreneurs qui traitaient au rabais. Pour faire cesser cet état de choses qui empêchait certains industriels de prendre les mesures sociales auxquelles ils désiraient participer, on réclamait une loi d'obligation.

Le 19 décembre 1922 fut votée une loi donnant au Gouvernement le droit de modifier, au moyen de règlements d'administration publique, les décrets Millerand du 10 août 1910 sur les marchés de travaux publics et d'y rendre les allocations familiales obligatoires. La chose était facile car dans cette branche d'industrie il existait des Caisses de compensation et

(1) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 250.

l'on imposa seulement l'affiliation. Dans la pratique, l'application de la loi, malgré quelques difficultés tenant aux tendances nivellatrices de l'Administration, s'avéra satisfaisante.

En présence des résultats obtenus, M. Trémintin prit en 1926 l'initiative d'une proposition de loi qui visait à étendre les prescriptions de la loi de 1922 aux marchés de fournitures [1]. Le texte semblait devoir être adopté sans difficultés par le Parlement, mais à la faveur de la publicité donnée aux travaux préparatoires du projet, l'attention des milieux familiaux ayant été attirée sur la question, un courant d'opinion favorable à l'obligation se manifesta et provoqua au sein du Parlement deux initiatives, l'une de M. Lerolle [2], l'autre de M. Landry [3]. Presque simultanément était déposé sous la signature de MM. Poincaré, Loucheur et Hennessy le projet de loi d'origine gouvernementale [4] qui devint la loi du 11 mars 1932.

Quelles sont les raisons génératrices de ce revirement d'opinions qui s'est produit dans les milieux compétents vers 1929-1930, alors qu'en 1920 une réprobation unanime avait soulevé les mêmes milieux contre le principe de l'obligation légale?

Elles sont nombreuses et complexes.

---

(1) *Journal Off.*, Doc. Parl., Chambre des Députés, 1926, annexe n° 3.283, p. 1.118.

(2) *Journal Off.*, 25 janv. 1929, Doc. Parl., p. 97, annexe n° 1.135.

(3) *Journal Off.*, 25 janv. 1929, Doc. Parl., p. 119, annexe n° 1.159.

(4) *Journal Off.*, 25 juill. 1929, Doc. Parl., p. 1.235, annexe n° 2.171.

1° La question de l'obligation avait complètement changé de face en l'espace de dix années. Pour rendre obligatoires les allocations familiales, M. Bokanowski avait dû établir des règles arbitraires relativement aux pourcentages des prestations et à l'organisation des Caisses. En 1929, au contraire, les principes essentiels étaient établis par le Comité central, de nombreuses Caisses étaient créées, on pouvait s'appuyer sur les données de l'expérience et la consacrer.

2° Les allocations familiales étaient parvenues à un tournant critique de leur histoire. L'essor des Caisses était devenu presque nul et il fallait avouer que dix ans après la création du système il n'y avait encore qu'une minorité de travailleurs chefs de famille à en bénéficier.

Sur 8.300.000 salariés destinés à devenir assujettis aux Assurances Sociales, 1.500.000 seulement étaient employés dans des établissements affiliés aux Caisses, et 405.000 familles touchaient les allocations. En ajoutant à ces salariés ceux qui appartenaient à des établissements non affiliés, mais versant directement les prestations, on en arrivait au chiffre de 2.000.000. C'était au plus, un quart des salariés qui bénéficiaient des allocations.

Du point de vue ouvrier se posait donc une question de justice sociale. Pourquoi un quart seulement de travailleurs privilégiés bénéficiait-il des allocations, alors que tous en avaient un égal besoin?

Du point de vue des patrons on pouvait constater l'état d'infériorité des patrons affiliés aux Caisses vis-à-vis des non-affiliés. Or, 29.000 établissements seulement adhéraient aux Caisses en 1930.

Vis-à-vis des patrons comme des ouvriers, une prompte généralisation du système s'imposait donc. Or, il était à craindre que l'effort des Caisses ne fût parvenu à ses limites et que la simple persuasion ne s'avérât insuffisante pour le recrutement des adhérents dans l'avenir et cela pour deux raisons. La première est qu'après avoir obtenu facilement l'adhésion presque générale de la grande industrie et des établissements commerciaux importants, il s'agissait de rallier aux allocations le petit et moyen commerce et la petite industrie. Mais on rencontrait des résistances insoupçonnées dans ces milieux. C'est qu'à descendre les degrés de l'échelle économique « on rencontre une moindre éducation sociale « chez les employeurs et un moindre besoin d'inter- « vention pour compenser des charges familiales « qui trouvent souvent leur dédommagement par « ailleurs » [1]. Et même « non seulement le petit « patronat était resté étranger au mouvement, mais « de puissantes entreprises y étaient obstinément « réfractaires » [2].

D'autre part, seconde raison, il était à prévoir que le vote de la loi sur les Assurances Sociales, comportant de lourdes charges pour la production, accentuerait encore l'hésitation des chefs d'entreprise non encore affiliés aux Caisses d'allocations familiales, son application réduisant la marge des disponibilités de l'industrie. Et même, indice très grave, certains employeurs affiliés s'étaient retirés des Caisses de

(1) Bonvoisin, *op. cit.*, p. 270.

(2) Eugène Partiot : *Rapport au Conseil Supérieur de la Natalité.* Séance du 5 février 1930.

compensation, en prenant prétexte de la mise en application de la loi de 1928.

3° Les partisans du principe de l'obligation faisaient encore remarquer que sous le régime de la liberté, les ouvriers n'avaient pas une suffisante certitude sur la durée des allocations, et que l'assurance absolue de la régularité du paiement pendant toute la période où l'enfant est à sa charge doit être donnée à l'ouvrier pour qu'il l'affecte à l'entretien de sa famille.

4° Tous ces arguments étaient excellents. Il en existait un autre, essentiel celui-ci, qui donnait aux précédents toute leur valeur actuelle et commandait impérieusement le vote d'une loi d'obligation, c'était la crise. Toute la question de l'obligation se ramène à une question d'opportunité, or, l'intervention de l'Etat seule pouvait empêcher l'institution des allocations de sombrer dans la crise générale.

En période de prospérité, il est facile de recruter de nouveaux adhérents, lorsque les coffres sont pleins, la générosité en est plus facile et les patrons peuvent se permettre de donner l'exemple du progrès social.

En période de crise, la concurrence devient âpre, serrée; lorsque l'on doit comprimer au maximum le prix de revient, les dépenses sociales deviennent un fardeau intolérable pour les employeurs qui les ont acceptées librement, alors que d'autres refusent de les supporter. Il était donc à craindre qu'avec la crise, ce ne fut même plus une stagnation du système, mais une régression qui se produisit. C'était elle cependant qui donnait aux allocations tout leur intérêt, tout l'essentiel de leur rôle dans le budget

ouvrier. Quand la vie est aisée, le salaire élevé, l'ouvrier néglige l'allocation. Elle lui apporte une aide très appréciée lorsque les salaires sont bas et le travail moins abondant.

5° Il était enfin une autre considération importante : l'encouragement à apporter à la natalité.

Telles qu'elles étaient organisées en France, les allocations visaient uniquement un but d'équité : la péréquation des ressources aux charges de famille.

Mais très peu de temps après leur création il fut avéré qu'elles avaient un heureux effet sur la natalité. Or, la crise de dénatalité que subissait la France depuis de longues années et principalement depuis la guerre de 1914 prenait des proportions tragiques.

« En 1927, il y eut 24.518 naissances de moins « qu'en 1926, et ce fut le chiffre le plus bas qui ait « été enregistré en France (abstraction faite des « années de la guerre). Depuis 1913 le chiffre absolu « avait diminué de 49.000 et pour 10.000 habitants « le coefficient était tombé de 191 à 181. » [1]

En 1929 il n'y eut que 728.540 naissances vivantes au lieu de 745.315 en 1928, soit un déficit de 16.775.

Les allocations se sont révélées à l'expérience un moyen de remédier à cette situation dans une certaine mesure. M. Bonvoisin indiquait [2] qu'aux recensements faits depuis trois ans pour le personnel des Caisses de compensation, de 1924 à 1926, la proportion des naissances se chiffrait de la façon suivante :

1924	1925	1926
36,6 %	42,2 %	42,3 %

(1) *Revue d'Economie Politique*, 1928, p. 394.

(2) Association pour le Progrès Social. Documents du Travail, février 1928.

donc par une progression croissante, alors que pour la population générale, la proportion paraissait rester voisine de 30 %.

Plus impressionnants encore sont les chiffres fournis par l'administration des usines Michelin à Clermont-Ferrand. Dans les sept communes où vivent les ouvriers de ces usines, dans la population non employée par elles, la moyenne des naissances par 1.000 habitants est de 11,5, tandis qu'elle est de 32,3 pour le personnel des usines, personnel bénéficiaire d'allocations familiales.

Comment, devant de telles constatations ne pas conclure à la généralisation d'une institution si profondément humaine, dont les résultats se révélaient si efficaces pour l'encouragement de la natalité française.

Pour toutes ces raisons l'accord sur l'opportunité d'une loi d'obligation était virtuellement réalisé en 1929. Cependant une partie des employeurs et aussi le Comité central, restaient dans l'expectative ne sachant encore sous quelle forme on allait procéder à la généralisation, et craignant soit un bouleversement complet du régime, soit une loi trop restrictive des libertés des Caisses.

§ 5. — A cette époque on envisageait deux solutions : la transformation complète du régime par l'incorporation des allocations familiales dans les assurances sociales, ou la consécration du système existant en imposant simplement aux employeurs l'affiliation aux Caisses.

I. — L'incorporation des allocations familiales dans le système général des Assurances Sociales,

était préconisée par de nombreuses personnalités spécialisées dans les questions sociales. L'idée fut lancée par M. R. Picard. « Il est permis, disait-il [1], d'envisager la transformation des cotisations payées par les patrons aux Caisses de compensation, en versements obligatoires aux Caisses d'assurances sociales, qui percevraient d'autre part les cotisations ouvrières et les subsides de l'Etat, pour répartir entre les ouvriers pouvant y avoir droit, les indemnités dont le nombre et les règles d'attribution auraient été fixées par la loi. »

L'idée fut reprise en 1928 lors de l'élaboration de la loi sur les Assurances Sociales et il fut sérieusement question d'englober dans cette loi les allocations familiales.

A cette époque, en effet, se développait la théorie d'après laquelle les charges de famille ne sont dans la vie du travailleur qu'un risque comme la maladie, la vieillesse ou le chômage. Elles doivent donc comme les autres risques être couvertes par les Assurances Sociales. Les auteurs du projet de loi sur les Assurances Sociales ont eu, disait-on, l'ambition de construire un système complet d'assurance contre les risques sociaux. Ils prévoient des majorations d'indemnités pour charges de famille lorsque l'assuré est malade ou invalide, pourquoi ne pas prendre en considération les charges du travailleur normal, du travailleur valide? En incorporant le risque familial dans la loi sur les Assurances Sociales on fera un ensemble homogène et complet de nos lois sociales. Si l'on multiplie les textes législatifs, on risque de

(1) Revue Internationale du Travail, février 1924.

continuer ce qui existe déjà, une dispersion d'efforts et une augmentation des frais généraux. Tout le progrès tend vers l'unité dans la législation s'il y a diversité dans les procédés.

Dans la loi sur les Assurances Sociales il y a une amorce des allocations familiales, car la mère de famille au moment où elle devient mère reçoit une allocation, qu'elle soit femme d'ouvrier assuré, ou ouvrière assurée. Va-t-on supprimer dans la loi ce qu'elle contient? Personne n'y songe. Il y aura donc superposition de deux allocations. Il serait plus simple d'envisager l'extension des textes votés qui sont insuffisants.

Enfin, en procédant par étapes, on pourra faire rentrer dans le cadre général les différentes institutions créées par les propagandistes de la protection familiale.

Telle est dans ses grandes lignes la théorie soutenue par des autorités telles que MM. Fuster, Picard, François [1].

Elle est extrêmement séduisante mais se heurte à de graves objections et sa réalisation comporterait de grandes difficultés.

1° Du point de vue théorique il est difficile d'admettre l'application du principe de l'assurance aux allocations familiales. Pour qu'il y ait assurance il faut un risque. Or, si l'on peut assimiler à un risque la maladie, l'accident, voire même le fait pathologique de la maternité, il y a quelque chose de choquant à l'appliquer au fait d'avoir des enfants. Qu'est-ce au juste qu'un risque? C'est un événement

(1) Documents du Travail, juillet-août 1927, novembre 1928.

préjudiciable, futur et incertain ou d'un terme indéterminé, en dehors de la volonté des parties et contre lequel l'assuré veut se prémunir [1]. Cette définition peut s'appliquer aux risques couverts par l'assurance sociale, même à la vieillesse, mais on ne peut ou du moins on ne doit pas dire que la naissance d'un enfant légitime est un ennui, un événement préjudiciable. Transmettre la vie est la fonction même de la famille, et ce serait une erreur sociale lourde de conséquences que d'assimiler la naissance d'un enfant à une circonstance dommageable. D'autre part, le rôle de la volonté des procréateurs est tout de même assez essentiel pour faire écarter l'idée de risque involontaire.

2° Du point de vue pratique l'intégration des allocations familiales dans la loi de 1928 eût été désastreuse. La participation financière de l'Etat se justifiait amplement comme favorisant la natalité, mais il aurait fallu corrélativement exiger le versement d'une cotisation ouvrière, ce qui n'eût pas été sans difficultés à une époque où la classe ouvrière s'était accoutumée à recevoir des allocations familiales sans aucun débours de sa part.

Dans un autre ordre d'idée, l'organisation d'une nouvelle administration eût présenté bien des inconvénients. Il était à craindre que l'organisation des allocations en service public, ne représentât une charge bien lourde, en raison des résultats qu'il serait susceptible d'obtenir, comparés aux résultats acquis par l'initiative privée et aux frais de gestion du

(1) Hémard : *Théorie et Pratique des Assurances terrestres.*

régime qu'elle a institué. Il faut bien reconnaître que l'Etat est incapable d'organiser un service quelconque sans l'alourdir d'une série de textes administratifs obscurs et compliqués qui supprimeraient toute initiative de la part de l'organisme d'assurance et sans créer une armée de fonctionnaires à l'entretien très onéreux. D'autre part, l'intervention administrative se serait traduite bien vite par l'uniformisation des mesures dans une matière où elles doivent au contraire être très variées pour s'adapter à toutes sortes de situations.

Enfin, il était une autre considération qui avait bien son importance. Les Caisses de compensation existant sous le régime de la liberté, ne s'étaient pas contentées de grouper les patrons dans le but de verser l'allocation familiale proprement dite, allocation mensuelle. Elles avaient créé des primes de naissance, des primes d'allaitement, et à côté de cette aide pécuniaire avaient organisé des services annexes, qualifiés services sociaux, aux buts multiples : inculquer des notions d'hygiène aux mères de famille, confier à des infirmières visiteuses le soin de dépister la maladie chez l'enfant et de décider les parents à lui faire suivre un régime approprié, créer des consultations pré et post-natales, dispensaires, préventoria, cures d'air. De proche en proche, les infirmières visiteuses avaient été amenées à se préoccuper de l'hygiène pré-natale, et de l'état de santé des parents, notamment au point de vue de la prophylaxie des maladies transmissibles au premier rang desquelles sont la tuberculose et la syphilis. Les Caisses avaient encore mis sur pied une œuvre des colonies de vacances, prévu une organisation méthodique de

l'enseignement ménager, publié des brochures éducatives, etc...

L'œuvre sociale des Caisses était devenue considérable au bout de quelques années et tendait à se développer de plus en plus [1]; il n'est pas besoin d'en souligner l'utilité et la haute portée morale. Or, ces services ne sauraient trouver un équivalent dans un service d'Etat essentiellement administratif. On amputerait ainsi l'institution des allocations familiales de la plus grande partie de son efficacité sociale, on lui enlèverait l'influence pacificatrice qu'elle exerce sur les milieux ouvriers.

En réalité, l'incorporation des allocations familiales dans les Assurances Sociales aurait rallié l'unanimité des oppositions.

1° Opposition des adversaires de l'intervention de l'Etat avec les risques d'uniformisation qu'elle comporte, étatisation désastreuse au point de vue des services annexes qui ne fonctionneraient pas ou fonctionneraient mal du jour où l'on voudrait les confier à des organismes d'Etat;

2° Opposition des patrons réfractaires au principe même des allocations;

3° Opposition des ouvriers peu désireux de se voir imposer une charge pécuniaire. D'autre part si nul ouvrier ne peut se déclarer à l'abri de la maladie ou de la vieillesse, il est difficile d'obliger des individus décidés ou destinés à ne jamais avoir d'enfants, à participer à une assurance familiale;

4° Opposition enfin des patrons affiliés aux Caisses de compensation qui ne voulaient pas changer le

(1) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, chapitre III.

régime excellent auquel ils avaient adhéré librement [1].

II. — Le régime des Caisses de compensation avait déjà donné en 1928 de grandes preuves de sa vitalité, on avait la chance de posséder une institution donnant pleine satisfaction quant à son fonctionnement, il eût été désastreux de substituer à cette organisation souple et variée, parfaitement adaptée aux besoins, le système compliqué et hasardeux des Assurances Sociales avec sa bureaucratie, ses règlements, ses circulaires et ses règles rigides ne prévoyant aucune possibilité d'adaptation aux situations particulières.

Il ne manquait aux allocations familiales qu'une qualité : leur généralisation et l'extension de leurs bénéfices à tous les salariés, il suffisait pour la lui faire acquérir de la rendre obligatoire dans toute la France sans modifier une organisation qui donnait toute satisfaction.

En réalité, comme le déclarait l'auteur d'un des premiers projets de loi [2] « si l'on considérait les deux thèses en présence : incorporation dans la loi des assurances sociales ou maintien du système en vigueur avec simple obligation d'adhérer aux Caisses, il y avait un conflit de doctrine insoluble si l'on restait dans le domaine des théories et des principes. Il se résolvait au contraire facilement si l'on voulait bien considérer comment se posait en France et en fait le problème des allocations familiales.

Depuis dix ans le régime créé par l'initiative privée s'est développé, gagnant chaque année des adhésions

(1) L. Audoin : *Les Caisses de Compensation*, p. 132.
(2) Lerolle, *Journal Off.* 1930, annexe n° 3.827.

nouvelles. Il a ses institutions qui fonctionnent normalement sans rien coûter à l'Etat, il a pour lui la consécration de l'expérience et du succès. Cette organisation peut-on la détruire? Veut-on au contraire, profitant de l'expérience déjà acquise et de l'œuvre commencée en étendre le bénéfice à tous les salariés?

Devant la question ainsi posée l'hésitation ne peut être longue; la seule solution pratique à la fois simple et rapide, c'est la généralisation des Caisses par l'obligation légale. »

Et voilà pourquoi et comment la loi du 11 mars 1932 s'est bornée à consacrer le système en vigueur et à rendre simplement obligatoire pour tout employeur le versement d'allocations familiales.

§ 6. — C'est le projet de loi déposé le 25 juillet 1923 par MM. Poincaré, Loucheur et Hennessy, qui, après diverses modifications a abouti au texte de la loi du 11 mars 1932.

1° Le projet discuté tout d'abord par la Commission supérieure des allocations familiales [1] qui s'y rallia à l'unanimité, fut renvoyé à la Chambre à la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociales. Il fit l'objet d'un rapport présenté au nom de cette Commission par M. J. Lerolle [2], et ensuite fut soumis à une étude approfondie du Comité central des allocations familiales. Puis la Commission du Travail l'examina soigneusement et le résultat de ses discus-

---

(1) Cette Commission, instituée par un arrêté du 26 janvier 1929 du Ministre du Travail, en vue d'examiner le projet de loi, était composée pour un tiers de représentants des intéressés.

(2) *Journal Off.*, 11 juillet 1930. annexe n° 3.827.

sions fut consigné dans un avis de M. Duval-Arnould [1].

La Commission supérieure des allocations familiales fut à nouveau appelée à donner son avis, puis le projet revint à la Commission d'Assurance et de Prévoyance Sociale qui proposa finalement un texte présenté par M. Lerolle le 3 mars 1931 [2].

La Commission du Travail consultée approuva l'ensemble du projet [3] qui fut voté sans débats par la Chambre le 30 mars 1931 [4].

2° Il fut présenté au Sénat par MM. Laval, Landry, Tardieu et Bérard le 5 mai 1931. Renvoyé à diverses Commissions [5], il fit l'objet de plusieurs rapports [6] dont les plus importants sont ceux de MM. F. Saint-Maur [7] et Calmel [8], et fut enfin adopté par le Sénat le 21 janvier 1932 [9] et promulgué [10] le 11 mars 1932 par M. P. Doumer, président de la République.

Ce qu'il y a de remarquable dans l'élaboration de la loi du 11 mars 1932, c'est qu'elle ait été établie en collaboration constante avec les intéressés : avec le

---

(1) Duval-Arnould, *Journal Off.* du 4 déc. 1930, annexe n° 4.204, p. 337.

(2) Lerolle, *Journal Off.* du 3 mars 1931, annexe n° 4.682, p. 390.

(3) Duval-Arnould, *Journal Off.* 1931, annexe n° 4.692.

(4) *Journal Off.* du 30 mars 1931. Déb. Parl., p. 2.416.

(5) Commissions de l'Hygiène, Assurance et Prévoyance Sociales; de l'Agriculture; du Commerce et de l'Industrie; de Législation civile et criminelle.

(8) Calmel, *Journal Off.* Sénat : Doc. Parl., 24 déc. 1931, n° 816, p. 1.187) et Darteyre (Doc. Parl. Sénat, 15 déc. 1931, n° 886, p. 1.241).

(7) F. Saint-Maur, *Journal Off.*, Sénat : Doc. Parl., 11 juin 1931, n° 545, p. 1.035.

(8) Calmel, *Journal Off.* Sénat : Doc. Parl., 24 déc. 1931, n° 957, p. 1.309.

(9) *Journal Off.* Sénat : Déb. Parl., 22 janv. 1932, p. 36.

(10) *Journal Off.* Lois et Décrets, 12 mars 1932, p. 2.626.

Comité central particulièrement qualifié pour donner un avis éclairé sur la question, et la Commission supérieure des allocations familiales qui fut consultée à deux reprises et dont les modifications furent entérinées dans les rapports de deux parlementaires : MM. Lerolle et Duval-Arnould. Cette procédure était destinée à assurer la bonne volonté des intéressés lors de l'application de la loi, ce qui en matière sociale est la meilleure garantie de succès. « Mieux qu'une « loi de contrainte, disait M. F. Saint-Maur, le texte « adopté est un accord passé entre le Gouvernement « qui a déposé le projet, le Parlement qui le vote et « les intéressés qui s'y soumettent [1]. »

§ 7. — La loi du 11 mars 1932 est insérée dans le titre III du livre I du Code du Travail et en constitue le chapitre V.

Sa disposition essentielle est celle de l'article 2 (article 74 *a* du Livre I du Code du Travail) édictant l'obligation pour tout employeur de son affiliation à une Caisse de compensation. Ces mots renferment tout le but de la loi et sa raison d'être : affiliation de tous les employeurs pour généraliser l'institution dans la France entière, obligation d'adhérer à une Caisse de compensation afin d'éviter l'embauchage de célibataires de préférence aux pères de famille, et pour bénéficier d'une méthode expérimentée avec succès.

Pour éviter que l'affiliation à une Caisse quelconque ne nuise aux bénéficiaires susceptibles de souffrir de son insolvabilité et leur donner toute garantie, on ne doit s'affilier qu'à une Caisse agréée par le Ministre

(1) Rapport au Sénat, *op. cit.*

du Travail. Celui-ci pourra vérifier en consultant les statuts de la Caisse soumise à l'agrément si elle correspond bien au but cherché par la loi, et a une organisation suffisante au point de vue financier. Mais cette restriction apportée à l'autonomie des Caisses est la seule. Elles restent libres de s'organiser comme elles l'entendent, et surtout de garder toute leur initiative en matière sociale.

Après avoir posé ces principes essentiels, le législateur passe à la réglementation, mais à une réglementation extrêmement large, se bornant à édicter quelques règles fondamentales, consacrant les usages adoptés par la majorité des Caisses et les étendant dans toute la France pour ne pas créer entre les ressortissants des diverses Caisses des différences injustifiées. C'est ainsi qu'il détermine quels seront les bénéficiaires des allocations et les attributaires.

Une dernière caractéristique de la loi est sa mise en application progressive suivant une coutume de plus en plus répandue en matière sociale. L'article 74 y prévoit qu'un règlement d'administration publique devra être pris pour déterminer les modalités d'application de la loi; postérieurement à sa publication, des décrets pris après consultation des syndicats patronaux détermineront les délais dans lesquels la loi entrera en application. La mise en vigueur de la loi graduellement et progressivement a été adoptée ainsi pour éviter les graves perturbations qu'une application brusquée n'aurait pas manqué d'entraîner dans l'économie nationale. Cette disposition paraît d'une bonne politique économique.

La loi du 11 mars 1932 est dans l'ensemble une loi extrêmement libérale, se bornant à généraliser en

l'imposant l'institution des allocations familiales. Ce libéralisme a eu l'avantage de rallier à l'obligation légale tous les intéressés qui attendaient avec inquiétude avant de se prononcer en sa faveur, d'être un peu documentés sur le mode de généralisation que le Parlement adopterait, et craignaient l'établissement d'un système étatiste ou tout au moins le vote d'un texte rigide. Rien de tel ne s'est produit et le législateur a confié à la collaboration de l'Administration et des intéressés le soin de mettre le mécanisme en marche. Cette opération délicate ne s'est pas déroulée sans heurts ni difficultés et à l'heure actuelle (1937) il peut être utile d'étudier comment est organisé le régime français et quelles difficultés d'application a rencontré la mise en œuvre de l'obligation légale et les solutions qu'on a pu leur apporter.

Auparavant il importe toutefois de fixer un point important qui a donné lieu à bien des discussions que la loi de 1232 n'a pas complètement apaisées : la nature juridique de l'allocation familiale.

Ayant ainsi une vue d'ensemble du système français tel qu'il fonctionne actuellement, il sera intéressant de le comparer aux autres systèmes d'allocations familiales adoptées à l'étranger et notamment en Belgique et en Italie, et de jeter un coup d'œil sur le rayonnement international que tend à prendre cette institution d'origine spécifiquement française.

PREMIÈRE PARTIE

Les Allocations familiales en France

CHAPITRE PREMIER

Nature juridique de l'allocation familiale en droit français

La nature juridique de l'allocation familiale n'a guère préoccupé les promoteurs de l'institution pendant les premières années de son développement. Son origine tout empirique l'a d'abord fait placer dans le cadre contractuel par incorporation au contrat de travail ou à l'un des accords passés entre syndicats ouvriers et patronaux à l'occasion d'une révision des primes de vie chère. Incorporée dans un accord syndical, l'allocation était obligatoire au même titre que toutes les stipulations de cet accord.

Mais lorsque l'institution s'est dégagée de ses origines et qu'est apparu plus nettement le but philanthropique des employeurs ainsi que les caractères originaux de l'allocation, grâce à l'activité des Caisses de compensation, on s'inquiéta de définir les caractères juridiques de cette nouvelle institution née et développée jusque là en se modelant sur les besoins auxquels elle devait pourvoir sans la moindre préoccupation juridique.

C'est alors que surgit la controverse entre tenants de la théorie de l'assimilation de l'allocation au

salaire, et partisans de l'allocation considérée comme une pure libéralité. La question est extrêmement intéressante au point de vue de ses conséquences pratiques.

Si l'allocation est un salaire, elle constitue un droit propre de l'ouvrier qui peut en disposer à sa guise, sinon elle constitue un droit propre de l'enfant, et l'ouvrier ne peut que l'affecter à la satisfaction des besoins de ce dernier.

Si l'on admet que l'allocation est un salaire, elle doit être comprise dans le calcul de l'indemnité de base en matière d'accident du travail. Si l'on se prononce en faveur de l'allocation libéralité, il n'y a pas lieu de la faire entrer en ligne de compte.

Sous le régime de la liberté la question a soulevé des discussions interminables et provoqué en jurisprudence les divergences les plus complètes.

L'intervention du législateur a simplifié le problème. Elle a permis tout d'abord d'éliminer la théorie de l'allocation libéralité en faisant à l'employeur une obligation de contribuer aux charges familiales de son ouvrier. Mais elle semble avoir repoussé la théorie de l'allocation salaire pour voir dans l'allocation une prestation *sui generis*. Cependant la loi n'est pas très nette et il existe encore de nombreux partisans de l'assimilation de l'allocation au salaire.

Section I

THEORIES PROPOSEES AVANT LA LOI DU 11 MARS 1932

§ I

Exposé et critique de la Théorie du « Sursalaire familial » Jurisprudence favorable à cette thèse

a) Exposé. — A l'origine de cette conception, il faut voir avant tout le désir de certains auteurs [1] de créer au profit de l'ouvrier un « droit » d'origine contractuelle, correspondant à une contre-prestation du travail, et en dehors de l'appréciation unilatérale de l'employeur, droit que l'ouvrier ne manquera pas de revendiquer.

1° Le plus fort de tous les arguments invoqués à l'appui de ces données, est le suivant : les allocations sont réparties entre les salariés à l'occasion du travail. Pour les toucher, l'ouvrier doit remplir deux conditions essentielles : 1° avoir signé un contrat de travail dans un établissement versant des allocations familiales; 2° exécuter ce contrat, c'est-à-dire travailler.

---

(1) Roger Picard : *Le salaire et ses compléments*, Paris 1928, p. 58 à 69. — W. Oualid : *Les Allocations Familiales et le Droit* (Pour la vie, janvier 1924). — Deslandres : *Semaine Sociale de Caen* 1920, p. 192. — Lapuyade : *Le Sursalaire Familial* (Toulouse 1920). — Kayser : Sirey 1930-1-145.

Les allocations ont ainsi leur origine dans le travail, et doivent être assimilées au salaire dont elles ont le caractère fondamental, ayant pour contre-prestation le travail fourni par l'ouvrier.

On ne saurait expliquer l'existence d'une allocation quelconque payée par l'employeur du salarié, sans en trouver en dernière analyse *l'origine* dans le contrat de travail, et la *cause* juridique dans l'obligation pour l'ouvrier de fournir un travail. Le sursalaire est lié à l'existence du travail et cesse presque toujours quand celui-ci vient à s'interrompre.

2° Le patron paie les allocations parce qu'ily trouve un intérêt que M. Picard résume en deux propositions[1] : « *a*) en donnant un salaire à l'ouvrier « l'industriel s'assure une main-d'œuvre plus stable; « *b*) en favorisant l'entretien et la multiplication des « enfants, il se prépare une réserve de main- « d'œuvre ».

Main-d'œuvre plus stable, parce que l'état d'esprit du père de famille et du célibataire est très différent. Le premier a des responsabilités beaucoup plus lourdes que son camarade. Il connaît les difficultés de la vie et ne cherche pas à les aggraver par des actes irréfléchis. Il restera donc attaché à la maison qui l'emploie de peur de ne pas trouver un travail équivalent s'il la quitte brusquement; or, la cessation de travail du père de famille est une véritable catastrophe. Pour la même raison il sera hostile aux grèves, car ce serait priver bien des petites bouches du pain quotidien[2].

(1) Documents du Travail, p. 10, juin 1923. Voir dans le même sens : Revue du Travail Belge, mai 1923, p. 960.

(2) Voir Lucien Hubert : *Nature juridique du sursalaire familial.* Thèse Paris 1924, p. 39.

Renouvellement de main-d'œuvre d'autre part, car c'est chez les familles nombreuses que l'industrie trouve une main-d'œuvre que l'hérédité, l'éducation et le milieu façonnent à son emploi.

3° L'assimilation de l'allocation au salaire est nécessaire pour la protection de l'ouvrier. Si les allocations ne font pas partie du salaire, ne constituent pas pour lui un droit absolu, il est à la merci d'un caprice de son employeur qui peut les enlever à son gré, comme il les a attribuées, et sans que l'ouvrier puisse avoir le moindre recours contre la décision qui le frappe.

Or, le but de l'allocation est d'aider l'ouvrier à élever ses enfants, et s'il ne peut compter avec certitude sur cette prestation pour équilibrer son budget il ne pourra l'affecter au but pour lequel elle est faite. Seule, l'allocation envisagée comme un sursalaire possède le caractère de stabilité qui doit constituer son essence même.

b) — Critique de la théorie du sursalaire familial. — Il faut admettre que dans certains cas l'allocation semble bien présenter le caractère de salaire. Il en est ainsi lorsqu'elle est expressément visée dans le contrat de travail comme conséquence du travail effectué.

Mais ce cas est relativement rare. Les allocations ne sont généralement pas prévues dans le contrat de travail; « elles font l'objet d'une réglementation dis-« tincte, organisée par une collectivité et portée à la « connaissance du personnel en dehors du contrat « d'embauchage ou du règlement d'atelier. Elles ne « sont pas prises en charge personnellement par

« l'employeur; elles sont réparties sur un groupe-
« ment patronal organisé en véritable Mutuelle » [1].

C'est ici qu'interviennent les Caisses de compensation. Or, sous un régime de liberté, il faut tenir compte de l'intention des Caisses [2]. Lorsque les statuts stipulent expressément que les allocations sont indépendantes du salaire, l'ouvrier qui a accepté ces statuts en s'embauchant à l'entreprise adhérente de la Caisse doit les respecter.

Mais il est une série de cas « mixtes » dans lesquels l'intention des parties n'apparaît pas avec netteté et c'est la majorité des cas.

Que faut-il alors penser des arguments invoqués par les tenants du sursalaire familial?

1° L'argumentation proprement juridique se résume ainsi. En cas de travail de l'ouvrier, il y a lieu au versement d'allocations, sans travail il n'y a pas d'allocations, la cause juridique de l'allocation est le travail; l'allocation est une partie de la contre-prestation du travail fourni, l'autre partie étant le salaire proprement dit.

Il n'est pas exact de dire que l'allocation soit la contre-prestation industrielle du travail fourni. Suivant l'évolution des salaires dans l'industrie, tout l'effort du monde industriel a tendu à la plus exacte adaptation des taux du salaire au travail.

« Si l'on veut bien réfléchir, nous dit M. Bonvoisin [3],
« à la portée du mouvement suivi par la technique
« des salaires au fur et à mesure que se développe la

(1) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 234.

(2) Voir Mazas, *op. cit.*, p. 43.

(3) Bonvoisin, *op. cit.*, p. 226.

« production industrielle, on se convainct aisément « que ce mouvement a pour base la préoccupation de « déterminer avec une exactitude croissante le taux « rigoureusement précis de la rémunération corres- « pondant à chaque effort fourni; c'est ainsi que le « salaire aux pièces s'est tout d'abord substitué au « salaire à l'heure. L'application même du salaire « aux pièces, simple à son début, s'est, par la suite, « diversifiée et enrichie de toute l'analyse du temps « et des efforts que les Américains ont poussée au « plus haut degré. Chacune de ces formules marque « un progrès vers la mesure plus rigoureuse de la « valeur économique du travail. Le salaire est l'équi- « valent du travail fourni. »

Peut-on tenir le même raisonnement en parlant des allocations familiales? Non, parce qu'elles n'ont de rapports ni avec la *quantité,* ni avec la *qualité* du travail fourni et c'est bien là ce qui les différencie du salaire tel qu'il est actuellement conçu.

Pour le même travail exécuté par deux ouvriers de même habileté technique, l'un célibataire, l'autre père de famille, le salaire contre-prestation industrielle du travail fourni, sera identique, pour les deux ouvriers, et *en plus,* le père de famille recevra en allocations une somme supplémentaire, proportionnelle au nombre de ses enfants.

Bien mieux, si de deux ouvriers l'un est manœuvre, mais père de huit enfants, l'autre ouvrier qualifié père de deux enfants, le premier recevra un salaire inférieur à l'autre, salaire qui sera la contre-prestation du travail de qualité inférieure qu'il a exécuté. Par contre, il touchera une somme bien supérieure en allocations, que l'ouvrier qualifié.

C'est que, si le travail est la cause juridique du salaire qui lui est proportionné, la course juridique des allocations réside dans les charges familiales auxquelles elles sont proportionnées. Un travail initial est à la base des allocations du manœuvre et de l'ouvrier, mais il n'est que la *condition* d'attribution des allocations et non sa cause.

En réalité dans le contrat de travail, la cause de l'obligation du patron est le travail que doit fournir l'ouvrier, la cause de l'engagement de celui-ci, le motif impulsif et déterminant, est le salaire.

La cause du contrat passé entre l'employeur et la Caisse de compensation, ce sont pour l'employeur les charges de famille de ses ouvriers en général, et ceci rentre dans un tout autre domaine que celui de la rémunération du travail.

Cela est si vrai que l'allocation, *d'après la pratique des Caisses,* est liée aux variations des charges familiales, naissant, se modifiant ou s'éteignant avec elles. Si le travail se poursuit régulièrement mais qu'un enfant de l'ouvrier vient à mourir, l'allocation afférente cesse immédiatement. Si le travail cesse au contraire, bien souvent les Caisses continuent à verser une allocation tant que les charges subsistent.

Bien mieux, si l'ouvrier meurt, les Caisses continuent à verser à la veuve l'intégralité des allocations comme s'il continuait à travailler. Cependant, le contrat de travail n'existe plus; on est bien fondé à prétendre que l'existence de l'allocation n'est pas liée à celle du contrat.

C'est donc que le droit aux allocations n'appartient pas au salarié. Il naît dans la personne de ses enfants. Il ne rentre pas dans le patrimoine du père

puisqu'il ne disparaît pas avec l'ouvrier. En cas de décès de l'enfant, il cesse au contraire aussitôt, par conséquent il était dans son patrimoine.

Les partisans de l'allocation-sursalaire ne se tiennent pas pour battus et objectent que le droit aux allocations provient de ce que l'ouvrier travaille actuellement ou a travaillé dans le passé. Les allocations que touche la veuve ne sont que la rémunération du travail passé de son mari, la contre-prestation en vue de laquelle il a conclu avec son employeur dans le temps, un contrat de louage de services.

Ce raisonnement est bien subtil et le travail fort rémunéré! Avec une pareille théorie, il faudrait admettre que tous les avantages ayant une relation si lointaine fût-elle avec le travail : orphelinats, crèches, contributions patronales des employeurs aux sociétés de secours mutuels de leur personnel, doivent être considérés comme un salaire. Une telle conception ne saurait être admise.

La vérité est que le travail joue un rôle très réel à propos du versement de l'allocation, mais il semble bien que ce rôle, assez effacé, consiste surtout à déterminer les qualités respectives d'employeur et de salarié, auxquelles peuvent seuls être rattachés, les rapports juridiques envisagés. Le droit aux allocations naît à *l'occasion* du travail, mais il n'est que la conséquence du lien qui rattache l'employeur au salarié et non du travail effectué par celui-ci.

2° Le second argument que l'on invoque en faveur du sursalaire est beaucoup plus contestable encore quant à son bien-fondé. Le patron trouve-t-il intérêt

à ce que ses ouvriers soient pères de famille et les allocations familiales représentent-elles les avantages qu'il en retire?

Rien n'est plus exagéré. Si les employeurs versent des allocations pour se fabriquer un « réservoir de main-d'œuvre », ils font un mauvais calcul. Rien ne prouve que les enfants d'un ouvrier choisiront le métier de leur père, car ce choix est fonction de nombreuses influences morales ou économiques. Le choisiraient-ils qu'ils pourraient fort bien l'exercer dans une maison rivale.

Seul le raisonnement d'après lequel les allocations constituent une assurance contre l'instabilité de la main-d'œuvre contient-il une part de vérité, mais très faible. Le patron dispose d'autres moyens beaucoup plus efficaces pour assurer la stabilité du personnel, telles par exemple les primes d'ancienneté.

3° L'intérêt de l'ouvrier n'est pas comme le prétendent les partisans du sursalaire, de voir le sort de l'allocation lié au sort du contrat de travail, mais il commande au contraire leur indépendance mutuelle.

La stabilité dans le paiement qui doit être l'un des caractères essentiels de l'allocation, est réalisée beaucoup plus sûrement lorsque la prestation n'émane pas directement du contrat de travail. En effet, le droit au salaire est extrêmement variable; à l'échéance du contrat de travail, c'est-à-dire au bout d'une semaine, et si le patron se voit obligé de réduire le coût de la main-d'œuvre, il résiliera le contrat de travail, et en proposera un autre portant sur une réduction plus ou moins notable du salaire, que l'ouvrier pourra accepter ou refuser, mais qu'il ne servira à rien de discuter. Le droit aux allocations est

lui aussi susceptible de modifications, mais avec cette différence que grâce à l'ingérence des Caisses, les modifications de taux sont entourées de plus de garanties et sont plus rares. La définition de l'allocation est l'œuvre, non d'un unique employeur, mais du groupement de patrons qui compose le Conseil d'administration de la Caisse. Le régime des allocations familiales ne sera modifié par conséquent que sur la décision concertée de cette pluralité de patrons, après un examen approfondi de la situation et pour des motifs très sérieux. D'autre part on évite autant que possible les diminutions de taux, les directeurs des Caisses ayant toujours proclamé la nécessité d'assurer au régime des allocations le maximum de stabilité.

C'est aussi grâce à l'indépendance des allocations à l'égard du contrat de travail, que l'ouvrier continue à toucher les prestations en cas de suspension du contrat, par exemple en cas de chômage partiel, chose qui serait impossible à réaliser si l'on voyait en elles la contre-prestation du travail fourni.

c). — Jurisprudence favorable a l'allocation-salaire. — La jurisprudence a eu à statuer sur la nature juridique de l'allocation familiale, relativement à l'application de l'article 10 de la loi du 9 avril 1898 ainsi conçu : le salaire servant de base à la fixation des rentes, s'entend pour l'ouvrier occupé dans l'entreprise pendant les douze mois avant l'accident, de la rémunération effective qui lui a été allouée pendant tout ce temps soit en argent, soit en nature.

La question était la suivante : l'allocation doit-elle être considérée comme une rémunération? Dans l'affirmative elle constitue un supplément de salaire devant être compris dans le salaire de base pour le calcul de la rente payée à l'occasion d'une incapacité résultant d'un accident du travail, dans la négative elle constitue une prestation distincte et ne doit pas être envisagée lors du calcul du salaire de base.

En règle générale, malgré les efforts des Caisses pour l'orientation de la jurisprudence vers la seconde solution, c'est la première conception qui a triomphé près des Cours et Tribunaux.

1° Cour de Cassation [1]. Elle a très vite élaboré une jurisprudence favorable à l'intégration des allocations dans le salaire de base dans un cas précis : lorsque le versement a été stipulé dans le contrat de travail ou le règlement d'atelier. Ses arguments sont résumés dans l'arrêt du 30 octobre 1929 de la Chambre des Requêtes. La Cour en décide ainsi alors même que les allocations sont payées par une Caisse de compensation.

2° Les Cours d'Appel [2] qui se sont ralliées à la thèse du sursalaire, tirent en général argument du caractère permanent général et persistant de la prestation, tel que l'ouvrier devait compter sur ce salaire supplémentaire pour l'évaluation de ses ressources, et de leur non révocabilité *ad nutum*.

(1) Civ., 24 juillet 1918; 2 mai 1923, Req. 6 nov. 1923. — Civ. 27 mai 1925; Req. 30 oct. 1929 et 3 mai 1930; Req. 7 mai 1930; Civ. 27 juill. 1932; 16 mai 1934; Req. 4 juin 1934. Voir à ce sujet Pinte, p. 46.

(2) Cour d'Appel de Bourges, 13 janvier 1931, de Bordeaux, 9 octobre 1929, de Nancy, 28 février 1931, de Douai, 29 juillet 1931. Voir Pinte, p. 43.

3° Certains tribunaux [1] ont considéré que la cause juridique des prestations est le travail fourni, parce que les allocations ne sont indépendantes ni du travail ni du contrat de travail, ne sont pas sans corrélation avec la valeur économique du travail, et n'ont pas pour base des raisons de moralité et de charité.

La théorie de l'allocation-salaire et la jurisprudence la consacrant sont extrêmement critiquables non pas tant au point de vue des principes sur lesquels on pourrait discuter indéfiniment, mais parce qu'elle est contraire à l'intérêt de l'enfant, et à toute l'orientation imprimée par les Caisses à l'institution. Elle est en contradiction formelle avec le but de l'allocation familiale.

Une étude approfondie de l'esprit selon lequel elle a été organisée, révèle clairement que sous le régime de la liberté, les Caisses ont essentiellement envisagé non le rôle économique, mais le rôle social de la prestation [2]. Elles se sont préoccupées non de l'ouvrier, mais de l'enfant. Les patrons ne se sont pas imposés bénévolement un lourd sacrifice pour permettre à l'ouvrier de toucher jusqu'à la fin de son existence une part d'allocation sous forme de rente accordée en cas d'accident du travail, mais uniquement et exclusivement pour que l'enfant puisse être élevé convenablement, jusqu'à ce qu'il soit en âge de se suffire à lui-même. Lorsqu'il a atteint cet âge, l'allocation doit être supprimée radicalement, le but

---

(1) Tribunal Civil du Doubs, 11 octobre 1928; de l'Aisne, 30 juillet 1930; de Sedan, 27 février 1934. Voir PINTE, p. 39.

(2) Voir ROMANET : *Chronique Sociale de France*, mai 1922 et tous les Congrès d'Allocations Familiales.

poursuivi étant atteint, et tout l'effort des Caisses reporté entre les enfants d'ouvriers qui sont réellement à la charge de leurs parents.

Faut-il considérer en ce cas que l'allocation constitue de la part du patron une pure libéralité et n'est accordée par lui que dans un but philanthropique?

§ II

Exposé et critique de la théorie de l'allocation libéralité Jurisprudence

I. — C'est surtout au début de l'évolution de l'institution que l'on a considéré l'allocation comme une libéralité, et cette conception a son importance, car c'est dans les limites de ce cadre juridique que les Caisses ont établi leur organisation. Elle était justifiée à l'époque en raison de la grande générosité de sentiments dont devaient être doués les patrons pour consentir librement, volontairement, dans un esprit de justice sociale et d'équité, à assumer des charges qui les mettaient immédiatement en état d'infériorité avec leurs concurrents.

Il faut se féliciter de l'admission primitive de cette thèse car c'est grâce à elle que les employeurs ont pu organiser les allocations selon leurs vues en y faisant prévaloir les principes et directives qu'ils croyaient juste et opportun d'adopter. On ne saurait contester à celui qui a eu l'initiative d'une réforme, le droit de lui donner la direction qui lui convient.

Le résultat a été trop brillant pour que l'on songe à se plaindre [1].

Au fur et à mesure que les allocations familiales ont recruté de nouveaux adeptes, les mobiles les plus variés ont fatalement surgi chez les employeurs qui s'y ralliaient et les partisans de la thèse du sursalaire qui commençait à se développer, ont objecté aux tenants de l'allocation-libéralité l'intérêt que peuvent trouver les patrons à accorder des prestations qui stabilisent leur main-d'œuvre et en assurent le renouvellement.

Cet intérêt est extrêmement faible [2]; certains industriels cependant, ont pu croire qu'il était considérable et se laisser entraîner dans le mouvement en faveur des allocations pour ce motif, car dans toute création sociale, à côté des plus grandes générosités on trouve toujours des esprits mesquins qui excellent à tirer profit des générosités d'autrui. Mais ils ont été l'infime exception et il est bien certain que chez les propagandistes de l'institution existait ce dévouement à une cause qui seul triomphe de tous les obstacles. Chez ces employeurs l'*animus donandi* existait réellement et l'allocation pouvait être considérée comme une véritable libéralité.

Seule, la théorie de l'allocation-donation permet d'expliquer pourquoi l'allocation est absolument indépendante de la qualité et de la quantité du travail fourni, pourquoi elle est versée par le patron dans des conditions qui échappent au contrôle de l'ouvrier, pourquoi, à la différence du salaire, elle est uniforme dans toute une région, pourquoi elle est payée en

(1) Voir sur cette question Bonvoisin, *op. cit.*, p. 243.
(2) Cf. plus haut, p. 54.

dehors même de tout travail actuel de l'ouvrier, pourquoi enfin elle est versée non pas à la mère de famille elle-même, mais au salarié.

Il est évident que l'allocation est plus voisine de la libéralité que du salaire.

II. — Cependant il n'est pas possible d'admettre dans tous les cas cette thèse, les mobiles les plus variés étant apparus chez les adhérents des Caisses de compensation. Il est certain que l'industriel qui distribue les allocations par intérêt fait un mauvais calcul, il n'en est pas moins vrai que la cause de son obligation n'est plus l'*animus donandi*. La cause impulsive et déterminante n'est pas l'intention de gratifier. Un exemple très net en est donné par le Consortium de l'Industrie Textile de Roubaix. Les patrons prétendaient accorder les allocations dans une intention libérale, mais la manière dont ils les organisaient prouvait avec certitude qu'il n'en était rien [1].

En réalité, lorsque les adhérents devinrent très nombreux, il fut impossible d'admettre pour une institution aussi variée et aussi étendue que les allocations familiales le cadre juridique trop personnel de l'acte à titre gratuit. L'*animus donandi* est un élément trop subjectif pour être capable de s'adapter avec exactitude à tous les cas de paiement des allocations. Il peut exister cependant, et les tribunaux ont admis que l'allocation prenait le caractère de libéralité lorsque le patron s'était réservé le droit arbitraire de la payer ou d'en suspendre le versement,

(1) Documents du Travail, février 1930 : citation d'un extrait du *Petit Démocrate* (Delille).

et surtout quand l'allocation constituait nettement un avantage supplémentaire, le travail étant déjà payé comme il devait l'être [1].

III. — Jurisprudence favorable à l'allocation-libéralité. La Cour de Cassation n'a jamais admis cette thèse, mais il semble qu'elle n'ait jamais eu à statuer dans des espèces où l'*animus donandi* apparaissait avec netteté chez le patron.

1° Cours d'Appel [2]. Les arguments des Cours favorables à l'assimilation de l'allocation à une libéralité ont été parfaitement résumés par un arrêt de la Cour de Lyon du 9 février 1933 (espèce où la loi de 1932 n'était pas applicable). Cet arrêt est remarquable, car il révèle que la Cour a bien saisi la raison profonde pour laquelle l'allocation ne peut être assimilée au salaire. « Attendu, dit-il, que les allocations créées dans un but purement humanitaire et pour compenser les charges que leur situation de famille impose aux ouvriers, qu'elles sont donc indépendantes du travail et de la capacité de l'ouvrier pour lequel elles ne constituent pas une rémunération supplémentaire, que les allocations servies à X... ne l'ont pas été par le patron, mais par une Caisse indépendante à laquelle l'ouvrier avait la faculté de s'inscrire ou de ne pas s'inscrire, etc... »

2° Les Tribunaux [3] ont été frappés en général par le fait que les allocations n'ont aucune corrélation

(1) Planiol et Ripert : *Traité pratique de droit civil français*, tome V, n° 318.

(2) Cour d'Appel de Lyon : 9 déc. 1927, 14 fév. 1929, 12 mai 1932, 26 mars 1934. Voir Pinte, p. 44.

(3) Tribunal Civil de la Dordogne, 21 juillet 1928, de la Loire-Inférieure, 15 avril 1929. Voir Pinte, p. 38.

avec la valeur économique du travail, sa qualité ou sa quantité.

Ils ont pris encore fréquemment en considération les caractères des allocations qui la différencient du salaire telles que : leur maintien en cas de chômage, le fait qu'elles ne sont allouées à l'ouvrier qu'en considération de ses charges de famille et non pour lui-même et constituent un secours distinct doté d'une affectation spéciale et exclusive aux besoins de la famille, ce qui l'oppose au salaire alloué inconditionnellement au salarié qui en fait ce que bon lui semble, enfin, le fait que leur nature spéciale se manifeste par leur versement provenant non de l'employeur, mais d'une Caisse de compensation.

En réalité, ces décisions n'admettent pas franchement que l'allocation soit une véritable libéralité, mais soulignent plutôt la distinction que l'on doit faire entre elle et le salaire. On ne peut dire avec une absolue certitude qu'il y ait une théorie jurisprudentielle de l'allocation-libéralité, mais plutôt une série de décisions repoussant leur assimilation au salaire.

Qu'est donc en définitive l'allocation familiale?

§ III

L'allocation familiale constitue-t-elle une stipulation pour autrui ?

Bien avant le vote de la loi de 1932, certains théoriciens ingénieux [1] avaient eu l'idée de recourir

(1) Richemond : *Revue d'Economie Politique*, 1920, p. 602.

à l'idée de stipulation pour autrui pour expliquer les caractères de l'allocation familiale.

1° Lorsque le patron verse directement l'allocation, « on peut placer la stipulation de versement des allocations dans le terrain contractuel, comme accessoire du contrat de travail entre employeur et employé. L'exécution du contrat de travail constitue la condition générale de versement des allocations sans toutefois qu'il y soit interdit aux parties de réglementer à leur gré les conditions spéciales et les modalités dudit versement. Enfin, le bénéficiaire sera l'enfant, non l'ouvrier et ainsi sera réalisée l'une des principales conditions de bon fonctionnement de l'institution. »

Cette théorie est tout à fait conforme à la définition de la stipulation pour autrui. Il y a une telle stipulation lorsque dans un contrat l'un des contractants stipule de l'autre que ce dernier fera quelque chose au profit d'un tiers qui n'y est pas représenté. C'est bien le cas en l'espèce et le patron est le promettant, l'ouvrier le stipulant, et l'enfant le tiers bénéficiaire.

2° Lorsque se produit l'intervention des Caisses, il y a encore stipulation pour autrui, mais la conception est différente. Cette fois, le patron en promettant à la Caisse de lui verser une cotisation, stipule d'elle le versement d'allocations à ses ouvriers. Le patron est le stipulant, la Caisse le promettant, et l'ouvrier le tiers bénéficiaire.

En réalité, ces deux essais d'application de la stipulation pour autrui, se révèlent absolument inutiles lorsque l'on approfondit la question. A quoi aboutit en définitive la stipulation pour autrui? Elle

ne peut être inspirée que par deux motifs : ou le désir d'éteindre une obligation, ou le désir de procurer un enrichissement au tiers bénéficiaire. Dans le premier cas elle fera disparaître l'obligation, dans le second elle engendrera un rapport de donataire à donateur entre tiers et stipulant et constitue une donation qui échappe à l'obligation de la forme authentique et se rattache à la catégorie des donations indirectes.

On retombe en définitive dans l'éternel dilemne : l'allocation est-elle un acte à titre onéreux ou gratuit, un salaire ou une libéralité?

Puisque l'on ne peut admettre que l'allocation soit à proprement parler un salaire, puisque la notion de libéralité ne peut s'appliquer que dans des cas très exceptionnels car l'intention de gratifier est rarement l'unique motif qui pousse l'employeur à la verser, il faut bien supposer que l'allocation constitue autre chose.

§ IV

L'allocation est une prestation « sui generis »

La conclusion qui résulte de toutes les considérations précédentes est qu'il est absolument vain de vouloir faire entrer l'allocation familiale dans un cadre juridique déterminé. Cette institution dont le principal mérite est la souplesse, s'adapte à des situations extrêmement variées et met en jeu des mobiles et des sentiments trop complexes pour répondre à l'une des conceptions juridiques de notre vieux Code. Il n'envisage en principe que les rapports créés ou à créer entre deux individus ou deux caté-

gories d'individus, trois au maximum dans certains cas. Or, en notre matière, il n'y a pas moins de trois parties en cause et de trois contrats pour la mise en œuvre du système : contrat entre le patron et l'ouvrier, contrat entre le patron et la Caisse, contrat entre la Caisse et l'ouvrier.

Il faut donc se résigner à voir dans l'allocation une prestation *sui generis* en raison du caractère spécial de l'institution voulu par ses organisateurs [1].

Il faut conclure avec M. Mazas [2] que les allocations sont des prestations *sui generis* parce qu'elles participent de deux idées fort différentes : « elles ne sont pas de « pures libéralités car ce n'est pas seulement la « bienfaisance qui les a inspirées, mais une pensée et « un souci de justice, elles ne sont pas de véritables « salaires parce que les patrons n'ont pas entendu « s'obliger en vertu de la stricte justice commuta- « tive mais seulement en vertu d'une justice « aux injonctions moins impérieuses : la justice « sociale ». Tout l'effort des Caisses a tendu à les orienter vers le caractère de « bienfaisance obligatoire ».

La question de la nature juridique de l'allocation a-t-elle été modifiée par la loi du 11 mars 1932? Oui, mais elle n'a pas été transformée, et à l'heure actuelle, la nature juridique des allocations familiales donne naissance à de nombreuses controverses.

---

(1) Bonvoisin : *Rapport au Congrès des Allocations Familiales*, 1921. — Me A. Durand : *Rapport au Congrès des Allocations Familiales*, 1928.

(2) Voir l'étude approfondie de la question, Mazas, *op. cit.*, p. 66.

SECTION II

CONCEPTION DE LA LOI DU 11 MARS 1932 JURISPRUDENCE

§ I

Conception de la loi

I. — Le législateur aurait pu supprimer toutes les difficultés relatives à la question de la nature juridique de l'allocation familiale en déclarant comme l'a fait la loi belge du 4 août 1930 que l'allocation ne peut être en aucun cas considérée comme un salaire. Malheureusement, il n'en est pas ainsi; la loi du 11 mars 1932 n'a repoussé la théorie du sursalaire, que sous une forme indirecte, ce qui n'est pas un mal, et incomplète ce qui est beaucoup plus grave. En effet, l'article 74 *d* du Livre I du Code du Travail déclare § 2 et 3 « en cas d'accident de travail, les allocations sont maintenues dans leur intégralité pendant la période d'incapacité temporaire. En cas d'incapacité permanente absolue ou lorsque l'accident est suivi de mort, elles sont également dues tant que les enfants y ont droit à raison de leur âge. Les allocations familiales sont incessibles et insaisissables ».

II. — Dans ces deux cas il est donc incontestable que l'on ne se trouve pas en présence d'un salaire. Comment pourrait-on admettre que continuent à être versées dans leur intégralité après un accident des prestations qui ont déjà servi à établir une rente?

Comment pourrait-on admettre que constituent un salaire des allocations qui continuent à être versées après la mort de l'ouvrier tant que les enfants y ont droit à raison de leur âge. Comment pourrait-on admettre, enfin, l'assimilation de deux ressources de l'ouvrier qui ne sont pas soumises au même régime pour la saisie ou la cession. Mais que décider lorsqu'il s'agit d'incapacité permanente partielle dont la loi ne fait pas mention? Toutes les vieilles controverses ont réapparu à ce sujet et les partisans irréductibles du sursalaire tentent une suprême offensive. La question se pose de la façon suivante. Le législateur a-t-il voulu poser un principe général ou n'a-t-il visé que deux exceptions limitativement déterminées?

III. — Cette dernière interprétation a été exposée par M. Gauguier, premier président de la Cour d'Appel de Dijon dans un article très intéressant [1], mais basé sur de fausses conceptions.

a) Il considère que le fait pour le législateur de n'avoir pas étendu sa décision au cas d'incapacité permanente partielle, est bien la preuve qu'il n'a pas entendu poser un principe général et que ses dispositions, applicables seulement à l'incapacité temporaire, incapacité absolue et décès, constituent des exceptions aux principes généraux.

Le caractère exceptionnel de cette disposition s'oppose, selon lui, à ce qu'on l'étende en dehors des cas prévus et à ce qu'on l'applique au cas où l'accidenté reste atteint seulement d'une incapacité permanente partielle et par voie de conséquence on ne saurait décider en ce cas que l'allocation ne sera

(1) *Lois Nouvelles*, 1933, p. 421.

plus incorporée dans le salaire de base pour le calcul de la rente due à la victime.

A prendre le texte de l'article 74 *d*, tel qu'il existe, on doit reconnaître qu'il ne dit rien expressément sur la question de doctrine. Il ne défend pas de faire entrer les allocations familiales dans le calcul des rentes mais impose purement et simplement la continuation des versements, soit pendant la période d'incapacité temporaire, soit en cas d'incapacité permanente absolue ou de mort. Il n'y a donc aucune raison en dehors de ces trois cas, d'abandonner le système juridique de la Cour de Cassation qui considère comme devant rentrer dans le salaire de base tous les avantages que l'ouvrier a envisagés comme contre-partie de son travail.

Sans doute, les rapporteurs à la Chambre et au Sénat [1] ont-ils justifié à maintes reprises la non-incorporation des allocations au salaire, mais dans leurs justifications ils ne mentionnent jamais l'incapacité permanente partielle. Et ce n'est pas par inadvertance que le législateur a différencié ce cas des autres, mais parce qu'il a pensé que l'accidenté reprenant son travail après consolidation de la blessure touchera à nouveau l'allocation intégrale, ce qui d'ailleurs, n'est pas toujours vrai et ne se produira pas au cas où il s'embauche chez un employeur n'exerçant aucune profession, ou s'il travaille pour son propre compte.

Au surplus, les déclarations même contraires d'un rapporteur, ne sauraient prévaloir sur un texte clair et précis qui n'appelle pas d'interprétation. Les tribu-

---

(1) MM. Lerolle : Rapport à la Chambre, 11 juillet 1930, *op. cit.* et F. Saint-Maur : Rapport au Sénat, 11 juin 1931, *op. cit.*

naux peuvent recourir aux travaux préparatoires pour pénétrer la pensée de ceux qui l'ont rédigé, mais on ne saurait modifier le texte ou le compléter lorsqu'il n'est pas douteux, ce qui est le cas de l'article 74 *d*. Les opinions de MM. Lerolle et Saint-Maur ne sauraient suppléer au silence de la loi ni à plus forte raison être retenues à titre d'interprétation de l'ancienne loi par la critique de la jurisprudence qui l'appliquait. Il appartenait au législateur de 1932 de mettre fin à la jurisprudence s'il l'avait voulu, mais il ne l'a pas fait.

b) L'intérêt de l'ouvrier d'ailleurs est de voir comprendre l'allocation dans le salaire de base. « Ne « serait-il pas injuste, s'écrie M. Gouguier, en n'incor- « porant pas l'allocation dans le salaire de base, de « priver la victime d'une partie de l'indemnité « compensatoire à laquelle lui donne droit l'accident « sous prétexte que si elle reprend un travail quel- « conque, elle continuera à toucher l'allocation alors « qu'elle est exposée à ne plus y avoir droit si elle ne « travaille plus pour autrui, peut-être en raison de « la gravité de son infirmité ou si elle s'embauche « chez un employeur qui, n'exerçant aucune profes- « sion, n'est pas soumis à l'obligation de la loi du « 11 mars 1932. Il est préférable d'admettre la « possibilité de cumul au cas de reprise du travail « que de léser les intérêts de l'ouvrier au cas de non- « paiement ultérieur éventuel des allocations. Il arri- « vera le plus souvent qu'en raison de l'âge déjà « avancé des enfants au moment de l'accident, la « victime aurait avantage à toucher pendant toute sa « vie une rente... sur la part du salaire qui corres- « pond aux allocations. »

Ce dernier argument est la négation complète de la compréhension de l'institution des allocations familiales et l'on ne saurait s'élever avec assez de vigueur contre une pareille interprétation du rôle qu'elles doivent jouer. Les Caisses de compensation ont assez souvent répété que les prestations ne sont versées que dans l'intérêt de l'enfant jusqu'à ce qu'il soit en âge de subvenir à ses besoins. Détourner l'allocation de ce but, en faire une prestation permanente alors que par essence elle est temporaire, aboutit à léser et les autres ouvriers, et les patrons qui ne doivent supporter la charge des allocations que pendant quelques années.

Qu'arrivera-t-il si l'on fait intervenir les allocations dans le salaire de base? Un cumul inévitable dans l'immense majorité des cas. L'ouvrier s'embauchant à nouveau après la consolidation de la blessure, touchera d'une part un salaire réduit puisque sa capacité de travail est réduite, plus *l'intégralité* des allocations indépendantes du travail, et d'autre part une rente comprenant une portion d'allocations. M. Gauguier a bien vu la difficulté et a essayé d'y remédier. « Le juge, dit-il, ne pourrait-il décider que la part de rente afférente à l'allocation comprise dans le salaire de base, cesserait d'être due si la victime reprenait son travail? » mais il doit reconnaître lui-même que la chose est impossible, la loi du 9 avril 1898 étant d'ordre public et imposant au juge d'accorder toutes les indemnités qu'elle prévoit sans conditions.

Pour éviter le cumul, il faut donc étendre la solution législative au cas d'incapacité permanente partielle, ce qui sera conforme à la volonté du

législateur. Il résulte, en effet, nettement des travaux préparatoires que le législateur a voulu prendre parti dans la controverse existant au sujet de la nature juridique des allocations et trancher la question en repoussant la thèse du sursalaire.

Dès lors que les rapporteurs déclarent que l'allocation ne doit pas être considérée comme rémunération du travail fourni, ils fixent sa nature juridique et peu importe que l'incapacité soit totale ou partielle, l'allocation ne peut changer de nature suivant les cas. Or M. Lerolle déclare expressément que « l'allocation n'est pas comprise en cas d'inca-« pacité *permanente* ou de mort dans le calcul du « salaire de base, ce qui est conforme à sa *nature*.. »

Il paraît certain à la lecture des travaux préparatoires que les rédacteurs du projet de loi sont partis de la considération qu'en cas d'incapacité permanente partielle les tribunaux n'auraient pu raisonnablement incorporer l'allocation au salaire de base, à cause du cumul inévitable. Dans un but d'équité ils ont voulu étendre la même solution à trois cas plus discutables et ont ordonné la continuité des versements dans ces trois hypothèses afin de donner aux tribunaux le même mobile pour repousser l'assimilation au salaire. Il est à remarquer que dans ces trois cas le législateur n'a nullement déclaré, comme il aurait pu le faire, que l'allocation ne devait plus être comprise dans le salaire de base. Puisque l'on déduit de la continuité de versement imposée par lui, qu'en raison du cumul certain, l'allocation ne doit plus être incorporée dans le salaire de base dans ces trois hypothèses, il faut en déduire qu'en raison d'un cumul à peu près certain l'allocation ne doit pas davantage

être comprise dans le salaire de base en cas d'incapacité permanente partielle.

Cumul à peu près certain, en effet, car il est très rare qu'un ouvrier atteint d'une telle incapacité ne s'embauche pas à nouveau dans des conditions ouvrant droit au versement intégral des allocations car *tous* les employeurs chez qui un ouvrier est susceptible de s'embaucher *normalement,* sont soumis à l'affiliation aux caisses. D'autre part la majorité des caisses maintient l'allocation en cas d'accident de travail. Pour que l'ouvrier soit lésé par la non-incorporation il faudra supposer qu'il ne trouve plus d'emploi, ou qu'il soit trop grièvement blessé pour travailler à nouveau, et, en plus, que la caisse dont il dépend ne prévoie pas la continuité de versement en cas d'accident du travail. Il sera exceptionnel que toutes ces conditions se trouvent réunies, et l'on ne peut baser une solution générale sur une hypothèse exceptionnelle.

Les tribunaux devront donc en principe repousser l'intégration des allocations au salaire de base à cause du cumul futur, dans tous les cas. Il leur sera possible de s'inspirer des travaux préparatoires dont l'importance est particulièrement grande en matière sociale, et ils devront se souvenir que le législateur de 1932 a voulu rester dans le sens de l'orientation que les caisses ont donné à l'institution. Or celles-ci ont toujours repoussé l'assimilation de l'allocation au salaire. A l'heure actuelle, si l'on veut envisager de bonne foi la situation et ne pas interpréter la loi avec l'étroitesse de vue qui s'impose en matière civile, il faut bien reconnaître que dans l'intention de ceux qui les paient comme dans l'intention du législateur les allocations doivent être différenciées du salaire.

Pour vider toutes les contestations que pouvaient faire surgir les partisans d'une thèse désormais condamnée, le gouvernement a déposé le 22 juin 1933 [1] un projet de loi modifiant l'article 10 de la loi du 9 avril 1898, et ainsi conçu :

« Les allocations familiales n'entrent pas en ligne de compte pour la détermination du salaire servant de base à la fixation de la rente (en cas d'accident du travail), si la victime bénéficie des dispositions de la loi du 11 mars 1932 ».

Le vote de ce projet résoudrait pratiquement toutes les difficultés, mais il deviendrait inutile si la Cour de Cassation rendait l'arrêt de principe que l'on attend toujours, dans ce sens précis. Le fera-t-elle? On peut le préjuger à la lecture de certains de ses arrêts.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence postérieure à l'application de la loi du 11 mars 1932 est nettement favorable dans son ensemble à notre thèse.

•

§ II

Jurisprudence

Jurisprudence postérieure à la loi du 11 mars 1932.

I. — « *Tribunaux et Cours d'Appel* » [1]. — Les premiers se montrent en général très nets et très affirmatifs dans le sens de l'extension au cas d'incapacité permanente partielle de la solution admise seulement dans trois cas par l'article 74 *d* du Livre I du Code du Travail.

---

(1) *Journal Off.*. Chambre, Doc. Parl., 22 juin 1933, n° 290.

On peut citer en ce sens comme particulièrement intéressants les jugements des Tribunaux civils de :

Soissons : 3 janvier 1935 [1].

Rouen : 31 janvier 1935 [2].

Montbrison : 16 novembre 1933 [3].

Tribunal Civil d'Orléans : 30 juillet 1935 [4].

Tribunal Civil de Périgueux : 31 décembre 1935 [5].

A l'inverse, certains Tribunaux se sont avérés attachés à la thèse du sursalaire qu'ils avaient déjà adoptée avant la loi du 11 mars 1932. En ce sens voir

Tribunal Civil de Bar-le-Duc : 26 mars 1935 [6].

Tribunal Civil de Beauvais : 30 janvier 1936 [7].

2). — Des décisions favorables à la non incorporation des allocations familiales sont celles des Cours d'Appel de Lyon (11 mars 1935)[8] et de Rennes (3 décembre 1935) [9].

En sens contraire, on peut citer deux arrêts, l'un de la Cour d'Appel de Dijon (3 juin 1936) [10] et l'autre de la Cour d'Appel de Bordeaux (27 février 1936) [11]. Ce dernier arrêt a été rendu en violation manifeste

---

(1) Recueil de Questions écrites et de jurisp, 1935, d 8.
(2) Recueil de Questions écrites et de jurisp., 1935, d 11.
(3) Bulletin Mensuel, année 1934, p. 62.
(4) Recueil des Questions écrites et de jurisp., 1935, d 29.
(5) id. 1936, d 5.
(6) id. 1935, d 15.
(7) id. 1936, d 18.
(8) id. 1936, d 26.
(9) id. 1936, d 15.
(10) id. 1936, d 37.
(11) id. 1936, d 12.

de la loi du 11 mars 1932 qui était applicable en l'espèce. Il incorpore, en effet, les allocations au salaire de base pour le calcul de la rente allouée aux ayants-droit après *décès* causé par un accident du travail, ce qui est contraire d'après les travaux préparatoires à l'interprétation de l'article 74 *d* du Livre I du Code du Travail.

Les arguments invoqués à l'appui de leurs décisions par les Cours et Tribunaux sont extrêmement divers.

En faveur de la non incorporation des allocations familiales au salaire de base, ils font appel aux travaux préparatoires et principalement aux conclusions de M. F. Saint-Maur pour renforcer la valeur des motifs qui dictent la solution qu'ils adoptent.

Dans son jugement du 16 novembre 1933, le Tribunal de Montbrison qui statuait pour la première fois relativement à un cas d'incapacité permanente partielle produite par un accident postérieur à la loi de 1932 définit l'attitude que devaient prendre les Tribunaux par la suite.

« Attendu, déclare-t-il, que la solution de la Cour de Cassation se justifiait avant tout par cette considération que les allocations familiales n'étaient pas obligatoires et apparaissaient comme un complément de salaire payé en vertu d'un contrat de travail déterminé, et qu'il était d'autant plus équitable de les inclure dans le salaire, que l'ouvrier victime d'un accident n'était pas assuré de les percevoir par la suite, s'il ne demeurait pas au service du même employeur.

« Attendu que la loi du 11 mars 1932 a donné aux allocations familiales un caractère tout différent, qu'elle les a rendues obligatoires au profit de tous

les ouvriers et employés..., qu'elle a en outre formellement décidé qu'en cas d'accident du travail elles seraient maintenues intégralement pendant la période d'incapacité temporaire et que si l'accident avait entraîné la mort ou une incapacité permanente absolue, elles seraient payées tant que les enfants y auraient droit à raison de leur âge.

« Attendu qu'il résulte de ce double principe législatif, que l'accident... demeure sans influence sur le paiement des allocations familiales, lequel continue à être intégralement effectué, et que l'ouvrier ou employé est assuré de les toucher après comme avant l'accident...

« Attendu qu'il n'est dès lors plus possible de faire rentrer les allocations familiales dans le calcul des rentes, cette fraction du gain de l'ouvrier n'étant jamais susceptible d'être réduite du fait de l'accident; que décider autrement aboutirait à faire bénéficier deux fois la victime, une fois intégralement et une fois partiellement sous forme de la rente forfaitaire de la loi du 9 avril 1898.

« Attendu que cette conséquence du nouveau régime des allocations familiales a été formellement indiquée par le Rapporteur au Sénat de la loi du 11 mars 1932. »

C'est évidemment la probabilité de cumul possible qui constitue l'argument toujours invoqué par les juridictions qui repoussent l'incorporation au salaire de base, mais il n'est pas le seul. C'est ainsi que le Tribunal de Soissons pénétrant le rôle des allocations repousse l'assimilation de l'allocation au salaire parce que « si c'est le travail des père et mère qui provoque le fonctionnement des allocations fami-

liales, ce n'est point à leur profit personnel, mais bien au profit de leurs enfants; cela ressort des dispositions de l'article 74 *b*, al. 3, qui autorise les Caisses de compensation à décider que les allocations seront versées non pas au père de famille, mais à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant ».

Ce motif a été repris par la Cour de Rennes qui considère que les allocations sont allouées non au profit de l'ouvrier, mais des enfants, et que si l'existence du contrat de travail les conditionne, elles ne sont pas une clause de ce contrat, car la loi du 11 mars 1932 a déclaré leur caractère contractuel.

La Cour fait encore ressortir que si la solution admise par la loi en ce qui concerne l'incapacité absolue, n'était pas étendue à l'incapacité permanente partielle, il pourrait se faire qu'un ouvrier atteint seulement d'incapacité permanente partielle, vînt à toucher une rente supérieure à celle qu'il aurait touchée s'il avait été atteint d'une incapacité absolue, puisque le salaire de base serait dans le premier cas majoré des allocations familiales qui, dans le second, sont expressément exclues; « ce résultat paradoxal suffirait, déclare la Cour, à écarter la solution donnée par le jugement frappé d'appel [1] ».

La Cour de Lyon considère que l'allocation familiale a un caractère essentiellement temporaire à l'encontre de la rente (loi de 1898) qui a un caractère définitif et viager, et qu'il ne serait conforme ni à la logique ni à l'équité de faire entrer un tel

(1) Ce jugement s'était, en effet, prononcé en faveur de l'incorporation.

élément temporaire dans le calcul d'une rente viagère qui se percevra même après la disparition de cet élément temporaire.

Enfin, le Tribunal Civil de Périgueux opère soigneusement la discrimination entre les prestations Assurances sociales et les allocations. Il est juste d'inclure les prestations Assurances sociales dans le salaire de base pour le calcul de la rente, tout d'abord parce que, à l'encontre des allocations, elles ne peuvent faire double emploi avec celles que la loi du 9 avril 1898 permet à l'ouvrier d'obtenir de son patron, et ensuite parce que la loi du 30 avril 1930 consacre le droit exclusif de l'ouvrier au profit personnel qu'il retire des contributions patronales, tandis que la loi du 11 mars 1932 confère un caractère absolument différent aux allocations familiales en en attribuant l'émolument non pas à l'ouvrier, mais au gardien des enfants.

Malgré toutes les excellentes raisons que l'on peut donc invoquer en faveur de la non-incorporation des allocations au salaire de base, le Tribunal Civil de Bar-le-Duc et, naturellement la Cour de Dijon, se sont retranchés derrière le silence de la loi et l'impossibilité de la compléter par le recours aux travaux préparatoires. La Cour synthétise dans son arrêt les arguments de M. Gouguier et la même réfutation peut lui être opposée.

II. — *La Cour de Cassation* n'a eu jusqu'ici à statuer que dans des espèces antérieures à la loi de 1932 ou dans des cas d'accidents postérieurs à la loi de 1932, mais antérieurs au décret d'assujettissement de l'employeur. Elle est restée fidèle à sa jurisprudence précédente, toutefois il est intéressant

de noter que dans un arrêt du 27 juillet 1932 [1], la Chambre Civile prend bien soin de préciser que la loi du 11 mars 1932 n'est pas applicable en l'espèce, ce qui permet peut-être d'espérer qu'elle prendra une attitude nouvelle quand elle devra appliquer cette loi, et qu'elle confirmera la thèse si conforme à l'intérêt de l'enfant, qu'élaborent en ce moment les Cours et Tribunaux.

Conclusion. — Le caractère de prestation *sui generis* qu'on attribuait à l'allocation familiale avant la loi de 1932 s'est très nettement affirmé dans l'intention du législateur et s'est manifesté par la jurisprudence interprétant cette intention. Le législateur a voulu simplement consacrer les pratiques généralement suivies par les Caisses. Seuls l'intéressaient les buts pratiques à atteindre et non la question de doctrine, c'est pourquoi par le fait même de leur multiplicité, les allocations ne peuvent être catalogués dans tel ou tel cadre juridique déterminé.

La loi du 11 mars 1932 fait partie de toute cette législation sociale que l'on a vue s'élaborer au cours de la fin du XIX[e] siècle et au début du XX[e] et qui comprend essentiellement la loi relative aux accidents du travail, et la loi des Assurances Sociales. Sous la poussée des idées en matière sociale, le législateur intervient de plus en plus dans les rapports entre patrons et ouvriers qui devraient rester dans le domaine privé, afin d'imposer aux employeurs des obligations découlant du seul fait qu'ils ont passé un contrat de travail. Mais alors que les rentes versées

(1) Bulletin Mensuel, août 1932, p. 149.

en cas d'accident du travail, et les prestations Assurances Sociales ont des affinités assez étroites avec le salaire, l'allocation familiale même sous un régime d'obligation légale se rapprocherait plutôt de l'ensemble des mesures sociales par lesquelles les industriels améliorent le sort de leurs ouvriers : œuvres de layette, colonies de vacances, jardins ouvriers, bourses d'études, secours d'accouchement qui ne constituent ni des salaires, ni des libéralités, mais que le patron verse parce qu'il s'y considère comme moralement obligé. La loi de 1932 a transformé pour les allocations l'obligation morale en obligation légale, mais sans modifier pour cela la nature de l'allocation, puisque les versements qu'effectuaient déjà les patrons affiliés sous le régime de la liberté, restent inchangés. Le travail en ce qui concerne l'ouvrier, a seulement pour rôle de lui donner ce titre de salarié en vertu duquel il peut prétendre au bénéfice de toutes les mesures sociales prises par son employeur, bénévolement ou sous la pression de la volonté du législateur.

CHAPITRE II

Organisation des Allocations familiales

Section I

CHAMP D'APPLICATION

§ I

Les Employeurs assujettis

Le but principal de la loi du 11 mars 1932 étant l'égalisation du risque entre tous les employeurs et l'extension du bénéfice des allocations à tous les salariés, il en résulte [1] que tout employeur occupant habituellement des ouvriers ou employés de quelque âge ou de quelque sexe que ce soit, dans une profession libérale, industrielle, commerciale ou agricole est assujetti à la loi.

Cet assujettissement est donc subordonné à la réalisation d'une double condition.

(1) Article 74 a.

A) Etre employeur dans une profession industrielle, agricole, libérale ou commerciale.

B) Y occuper habituellement du personnel.

A). — Caractère professionnel de l'occupation. — La définition de l'employeur assujetti est extrêmement vaste au regard de cette première condition, et son application soulève peu de difficultés.

On s'est cependant préoccupé de savoir ce qu'il fallait entendre par les termes : entreprise industrielle. Faut-il considérer que le nombre de salariés employés influe sur la nature d'une telle entreprise? Faut-il qu'elle présente une certaine importance pour être qualifiée d'industrielle? Le Ministre du Travail a tranché la question : l'emploi d'un seul salarié fait tomber l'employeur sous le coup de la loi, et l'artisan n'employant qu'un ouvrier doit se mettre en mesure de cotiser à la Caisse de Compensation, comme le plus gros industriel, même si cet unique ouvrier n'est pas père de famille [1].

La définition de la profession libérale a soulevé quelques difficultés. Pour les trancher, l'Administration a recouru non pas à une définition impossible à établir mais à une énumération tirée de la classification des industries et professions établie par la Statistique générale de la France. La circulaire ministérielle du 25 juin 1932 [2] cite comme professions libérales : les avocats, les officiers ministériels, l'enseignement privé, les cultes, les sociétés diverses, les syndicats et chambres de commerce, les entreprises d'écriture et de comptabilité, les traducteurs

(1) Réponse à Question écrite, *Journal Off.* 1933, 22 décembre, n° 6.032.

(2) Manuel Pratique, p. xvi.

et experts, les architectes et arpenteurs, les chimistes et ingénieurs, les dessinateurs industriels, les musiciens et artistes dramatiques, les publicistes, les peintres et sculpteurs, les médecins et sages-femmes, vétérinaires et pharmaciens, les hôpitaux, maisons de santé, crêches, maisons de retraite.

Il n'y a dans cette liste rien de limitatif bien entendu. La tendance de l'administration est d'assimiler aux professions libérales les entreprises dont l'activité est exclusive de tout but lucratif, par exemple les œuvres philanthropiques.

Remarquons que l'assujettissement des professions libérales et commerciales est une innovation presque totale du législateur.

Sous le régime de la liberté et à l'encontre des établissements industriels, les commerçants, à l'exception des grands magasins, ne prenaient pas en considération les charges de famille de leurs employés. Cependant le principe des allocations familiales était aussi justifié à leur égard que vis-à-vis des ouvriers et c'est pourquoi la loi assujettit commerçants et membres des professions libérales. Toutefois c'est en grande partie à cause des petits commerçants que l'on a prévu l'appliçation de la loi par paliers afin que les décrets les visant ne soient rendus qu'après enquête et au bout de quelque temps, leur permettant une certaine adaptation économique.

Les industriels, commerçants, membres d'une profession libérale ou agriculteurs sont donc tenus d'adhérer à une Caisse de Compensation mais uniquement lorsqu'ils occupent des salariés dans le cadre de leurs occupations professionnelles. Il n'est pas

douteux que lorsqu'ils les emploient en dehors de l'exercice d'une profession quelconque la loi du 11 mars 1932 n'est pas applicable. A l'encontre de ce qui se produit pour le bénéfice des assurances sociales les gens de maison lorsqu'ils sont employés uniquement à titre privé et ne s'occupent en aucune façon de l'exercice de la profession de leur patron, ne peuvent être pris en considération pour l'assujettissement de ce patron à la loi. Cette restriction a d'ailleurs été voulue par le législateur pour la raison suivante : « Il résulte de l'examen auquel a procédé la Commission préparatoire que la grande majorité de ces travailleurs étant des femmes célibataires, le système de la compensation jouerait difficilement. (Duval-Arnould, J. O., Doc. Parl. Chambre 1930, p. 338) ».

B). — Occupation habituelle. — Ni la loi ni le règlement d'administration publique ne contiennent de précisions relatives à la durée pendant laquelle l'occupation doit se prolonger pour être considérée comme habituelle. On ne peut donc sur ce point que se référer aux précédents.

Pour l'application de la législation sur l'emploi obligatoire des mutilés, on ne considère comme habituelle que l'occupation comportant au total au moins deux mois de travail dans l'année. Ce critérium paraît assez satisfaisant et on l'applique à la loi du 11 mars 1932 [1]. C'est ainsi que toute industrie saisonnière fonctionnant au moins deux mois par an, est assujettie pendant la période d'activité.

---

(1) Manuel Pratique, p. 7.

Toutefois si l'occupation est permanente et habituelle mais ne comporte qu'une durée journalière inférieure à une demi-journée, l'employeur n'est pas assujetti parce que le salarié ne peut tirer de cet emploi sa ressource principale. Tel est le cas par exemple des entreprises de nettoyage de bureaux.

En spécifiant que l'occupation devait être habituelle, en exemptant les employeurs qui recourent occasionnellement à l'aide d'un ou plusieurs salariés, le législateur a été guidé par des nécessités pratiques. En cas d'emploi variable et accidentel d'un individu par un autre il serait matériellement impossible de trouver les bases nécessaires au calcul de la cotisation patronale et de l'allocation.

C'est ainsi que le fait pour un artisan qui travaille ordinairement seul, d'embaucher un compagnon pour un travail urgent, ne peut le soumettre à l'obligation de s'affilier à une Caisse.

Par contre les artisans qui occupent habituellement de la main-d'œvre salariée, même familiale, doivent adhérer à une Caisse de Compensation. Cette obligation d'affiliation est particulièrement critiquée pour cette catégorie d'employeurs. Après quelques années d'application de la loi, il faut bien reconnaître que sa charge est très lourde pour les petits artisans qui ne sont guère plus riches que leurs ouvriers, et ont cependant à leur égard de nombreuses obligations sociales. Le Congrès Artisanal de Roanne, le 23 juin 1935, s'est sérieusement occupé de leur sort et a élaboré une proposition de loi en vue de les faire bénéficier eux aussi des allocations familiales [1].

(1) Voir la proposition intégrale dans le Bulletin Mensuel des Allocations Familiales, 1935, p. 146.

Une Caisse nationale interprofessionnelle serait constituée entre les organisations syndicales, en vue de répartir entre leurs membres la charge des allocations familiales. L'affiliation à la Caisse serait obligatoire et devrait être opérée dans le premier mois de l'ouverture de l'exploitation artisanale.

Les allocations seraient dues pour les enfants se trouvant dans les conditions prévues par la loi du 11 mars 1932, et jusqu'à l'âge de seize ans. Pour être assujetti il faudrait être qualifié artisan selon les définitions des lois du 26 juillet 1925 et 27 mars 1934.

Le salaire de base pour la fixation de la cotisation annuelle serait fixé par les Chambres de Métiers en accord avec les organisations syndicales.

Enfin la loi du 11 mars 1932 serait applicable aux allocations artisanales dans la mesure où elle ne serait pas contredite par la loi spéciale à ces allocations.

Il y a dans ce projet d'allocations artisanales une idée très intéressante, mais elle serait à mettre au point. C'est une erreur de croire que les principes de la loi de 1932 seraient applicables chez les artisans.

Les allocations ouvrières reposent sur la compensation et peuvent être mises en œuvre uniquement parce qu'une classe sociale reçoit ce que verse une autre classe sociale.

Le projet d'allocations artisanales, ne peut procéder au contraire que de l'assurance mutuelle, les artisans s'assurant en quelque sorte les uns les autres, relativement aux charges de famille qui pourraient leur survenir. Mais ce procédé se heurte à deux obstacles très sérieux.

Le premier est d'ordre théorique. Au point de vue des principes le projet est critiquable car on aboutit à faire considérer la charge familiale comme un risque, ce qui est très dangereux au point de vue moral.

Le second est d'ordre pratique. Les artisans sont pour la plupart, fort heureusement, des chefs de famille ayant au moins un enfant à charge. Comment jouerait une assurance mutuelle destinée à couvrir un risque dont la réalisation serait non seulement certaine dans la majorité des cas, mais encore désirable en raison de la crise de la dénatalité?

La seule solution possible serait le paiement d'allocations par le consommateur. La Caisse fixerait chaque année une somme égale pour tous les artisans dont ils majoreraient leurs prix. Mais ce système ne pourrait être envisagé qu'en période de prospérité.

En ce qui concerne les sous-entrepreneurs, quel est l'employeur assujetti, l'entrepreneur principal ou le sous-entrepreneur?

Le décret-loi du 8 août 1935 complétant le chapitre IV du Titre II du Livre I du Code du Travail, précise [1] que la responsabilité du versement des allocations, incombe à l'entrepreneur principal en cas d'insolvabilité du sous-entrepreneur dans les cas suivants :

a) — Si le contrat de sous-entreprise porte essentiellement sur la main-d'œuvre des travaux à accomplir.

b) — Si le sous-entrepreneur n'est pas un chef d'entreprise inscrit au registre de commerce ou au

(1) Manuel Pratique, p. 7.

registre des métiers et propriétaire d'un fonds de commerce.

c) — S'il s'agit de travaux exécutés dans les ateliers, magasins ou chantiers de l'entrepreneur principal.

Il résulte nettement de ce texte que c'est toujours le sous-entrepreneur qui est assujetti sauf recours du salarié ou de la caisse en cas d'insolvabilité contre l'entrepreneur principal mais seulement dans trois cas limitativement déterminés.

Il reste bien entendu que la caisse est toujours autorisée à faire la preuve dans tous les cas que le contrat de sous-entreprise ne constitue qu'une apparence et que l'entrepreneur véritable est l'entrepreneur principal.

Dès lors que l'employeur réunit les deux conditions essentielles que l'on vient de voir, il est assujetti à la loi. C'est dire que l'on ne saurait exciper d'aucune situation particulière résultant soit de la forme de l'entreprise (personne physique ou morale), soit de la nationalité de l'employeur, soit du nombre des salariés de leur âge ou de leur sexe, ou du fait qu'ils n'ont aucune charge de famille (cette dernière restriction étant très importante puisqu'elle permet en partie le jeu normal de la compensation).

Allant même beaucoup plus loin, le Ministre du Travail a déclaré [1] que les employeurs occupant *exclusivement* du personnel non salarié, étaient assujettis à la loi du moment qu'ils appartenaient à une profession visée par décret. Lorsqu'on se souvient que leurs employés ne pourront toucher d'allocations

(1) Réponse à Question écrite, *Journal Off*. du 4 août 1934.

puisqu'il faut être salarié pour y avoir droit, on comprend un peu le mécontentement de ces employeurs relativement à l'application d'un principe toujours inspiré par le souci du bon fonctionnement de la compensation.

Il est toutefois une importante exception qui intéresse particulièrement les artisans, elle vise l'emploi de la main-d'œuvre familiale. Il résulte, en effet, d'une réponse ministérielle que « ne sont pas soumis à la loi du 11 mars 1932, les établissements où ne sont employés que les membres de la famille placés sous l'autorité du père ou de la mère, ou du tuteur » [1]. Cependant, lorsque la main-d'œuvre familiale est rémunérée par un salaire en espèces, elle doit être assimilée à une main-d'œuvre salariée ordinaire, et l'exception ne joue plus, et même lorsque les enfants ne sont pas salariés, mais majeurs et par conséquent ne sont plus sous l'autorité paternelle, l'employeur doit s'affilier à une Caisse de compensations [2].

Par contre, le fait d'employer un unique apprenti mineur de dix-huit ans oblige l'employeur à s'affilier à une Caisse [3]. Il semble que dans l'intérêt de l'apprentissage on eût dû admettre ici une dérogation à la règle que tout employeur rentrant dans l'une des catégories professionnelles visées par décret, est assujetti à la loi.

---

(1) Réponse à Question écrite, *Journal Off.* du 24 décembre 1933, n° 6.470.

(2) Réponse à Question écrite, *Journal Off.* du 22 déc. 1934, n° 9.774.

(3) Réponse à Question écrite, *Journal Off.* du 24 janv. 1936, n° 14.836.

§ 2

Les allocataires et attributaires

I. — L'allocataire est d'après la terminologie des Caisses, le membre de la famille ayant un ou plusieurs enfants, travaillant au compte d'un patron adhérant à une Caisse de compensation, et du chef duquel les prestations sont allouées [1]. L'allocataire sera donc toujours le chef de famille.

Les deux conditions requises de l'allocataire par la loi sont au nombre de deux : la qualité de salarié et l'exécution du contrat de travail.

1° Il faut, d'après l'article 74 *b*, être salarié pour avoir droit aux allocations. Cette condition étant posée, le législateur ne s'est pas davantage préoccupé de préciser cette notion de salarié, que les innombrables lois de législation industrielle qui font cependant de cette qualité la base de leur réglementation. Et cela, non point par un oubli de sa part, mais dans l'impossibilité de trouver une définition satisfaisante. La question ne laisse pas cependant d'être intéressante étant donnée son importance en matière d'allocations familiales et d'Assurances sociales notamment, mais reste assez obscure.

Le décret-loi du 28 octobre 1935 [2] portant réorganisation du régime des Assurances sociales, définit l'assuré social d'après le chiffre de sa rémunération,

---

(1) Malaquin : *Organisation et Fonctionnement des Caisses de Compensation.* Thèse Paris, 1929, p.84.

(2) *Journal Off.*, 31 octobre 1935.

mais se borne à énumérer certains travailleurs dont on discutait la qualité de salariés. Ce sont :

Les travailleurs à domicile;
Les voyageurs et représentants de commerce;
Les employés d'hôtels, cafés, restaurants;
Les ouvreuses de théâtre et cinémas;
Les chauffeurs de taxis;

Les porteurs de bagages liés par un contrat avec l'exploitation concessionnaire.

Mais c'est là une solution tout empirique qui peut seulement servir d'indication relativement à la loi de 1932 sans s'imposer avec force obligatoire.

En l'absence de toute précision dans les travaux préparatoires de la loi sur les allocations familiales, il faut recourir une fois de plus à la jurisprudence.

La définition du salarié résulte uniquement de la définition du contrat de travail qui le lie à son employeur, car « c'est ce contrat seul qui donne naissance à une créance de salaire » [1].

Il faut donc savoir si l'on se trouve en présence d'une « *locatio operarum* » ou d'une « *locatio operis faciendi* ». C'est en cela que réside précisément la difficulté. Pour déterminer la nature du contrat qui lie l'employé à celui dont il reçoit une rémunération, la jurisprudence s'est tout d'abord attachée à un critérium de subordination économique [2]. Mais la Cour de Cassation a très vite rejeté ce critérium trop vague [3], pour déclarer que le contrat de travail se

(1) Paul Cuche. D. H. Chronique, 1932, p. 101.

(2) Etait considéré comme salarié tout individu travaillant dans la dépendance d'un patron et sous sa direction.

(3) Paul Pic : *Traité élémentaire de Législation industrielle*, p. 609.

reconnaît à la subordination juridique dans laquelle se trouve le salarié à l'égard du patron [1].

Dans un arrêt du 6 juillet 1931 [2], la Chambre Civile déclare expressément que « la qualité de salarié implique nécessairement l'existence d'un lien *juridique* de subordination du travailleur à celui qui l'emploie ». Cette notion, la Cour de Cassation l'a affirmée [3] au sujet de la loi sur les Assurances sociales, à de nombreuses reprises, on peut donc la tenir pour acquise [4].

Toutes les fois qu'un employé sera lié à son employeur par un contrat de louage de services reconnaissable à l'existence d'un lien de subordination juridique du premier au second, il faudra voir en lui un salarié et il devra être considéré comme allocataire au regard de la loi du 11 mars 1932.

Dans la pratique quelques questions assez délicates se sont posées.

1° En ce qui concerne les ouvriers à domicile, façonniers, tâcherons, il est parfois difficile de savoir s'il y a un lien de dépendance juridique ou économique entre l'employé et le patron. Mais la difficulté n'est pas spéciale aux allocations familiales et la Cour de Cassation a établi une sorte de liste d'indices qui permettront de reconnaître l'état de dépendance juridique [5].

---

(1) Voir en ce sens : arrêt civ., 24 avril 1925 : D. 1927-1-141.

(2) Dalloz P., 1931-1-121.

(3) Arrêts des 22 juin 1932, 13 juin 1932, 13 août 1932. Bulletin Mensuel, 1934. p 9.

(4) Voir en ce sens l'article de M. A. Pepy : *Les salariés à domicile* (Bulletin Mensuel, 1934, novembre, n° 83.

(5) La Cour de Cassation a étendu cette jurisprudence aux allocations familiales par un arrêt du 22 janvier 1936.

2° Les gérants de sociétés peuvent-ils bénéficier des allocations familiales? Non en règle générale, car on les considère plutôt comme des mandataires que comme des employés [1]. Toutefois, les gérants de sociétés à succursales multiples peuvent parfois être liés plutôt par un contrat de louage de services que par un mandat. Il en est ainsi par exemple, lorsqu'ils n'exploitent pas une succursale pour leur propre compte, et sont nettement sous la dépendance de la société.

3° La situation est la même pour les représentants de commerce. Ils apparaissent tantôt comme salariés, tantôt comme mandataires. Les Tribunaux devront estimer, suivant les cas, si le lien de subordination juridique existe ou non, pour savoir si oui ou non ils peuvent prétendre à toucher les prestations versées par les Caisses de compensation.

4° Les médecins attachés exclusivement à un hôpital, ou à un établissement industriel, ne pouvant faire de clientèle et rémunérés par un traitement fixe, doivent être considérés comme salariés et par conséquent comme allocataires, car il y a au point de vue de leur activité et de l'emploi de leur temps une subordination de leur part à l'établissement qui les emploie, lorsqu'ils doivent réserver leurs services exclusivement à cet établissement [2].

5° Le personnel subalterne des cultes : suisses, bedeaux, chaisières, doit être considéré comme lié

(1) Voir A. Pepy : *La définition des employeurs et salariés en regard de la loi sur les allocations familiales* : Rapport au XV[e] Congrès des Allocations Familiales, p. 75.

(2) Idem, p. 74.

par un contrat de louage de service, mais ici il faut préciser un point important : généralement ces petits emplois ont le caractère d'un travail accessoire, et le salaire gagné dans le service cultuel ne constitue qu'un salaire d'appoint. Or, d'après la Cour de Cassation, pour qu'un employé soit un salarié, il faut que son emploi constitue la principale source de ses gains [1].

Les employés subalternes du culte, bien que liés par un contrat de louage de services, seront donc généralement exclus du régime des allocations familiales car leur service constitue une occupation accessoire.

Ce ne sont là que quelques solutions aux difficultés le plus souvent rencontrées et on le voit, en général, toutes les questions relatives à la définition de salarié sont des questions d'espèce en matière d'allocations familiales comme d'assurances sociales. Pour savoir si un individu doit être considéré comme allocataire, lorsque la situation ne sera pas nettement définie à l'égard de l'employeur il faudra procéder à une analyse très poussée de leurs rapports respectifs.

2° Il faut en outre, pour bénéficier de la loi, que le salarié exécute son contrat de travail.

Cette condition résulte de l'article 74 *d* qui stipule que « le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée ».

Il résulte de cette règle, que l'ouvrier cesse légalement d'avoir droit aux allocations lorsqu'il ne

---

(1) Cassation, Ch. Civile, 1er août 1932, Questions Ecrites et jurisprudence, 1933 A. 15.

travaille pas soit par suite de maladie ou d'accident (réserve faite du cas des accidents du travail), soit par suite de grève ou de chômage. Ceci est une conséquence « rigoureuse mais logique du double caractère des prestations légales dont la condition essentielle est l'exécution du travail, bien que la cause juridique en soit constituée par les charges familiales » [1].

Il est certain que l'on ne pouvait forcer le patron à verser des allocations à l'ouvrier qui se trouve en chômage volontaire. Mais le texte est très habilement conçu. En stipulant simplement que le montant des allocations ne pourra être inférieur au nombre de journées de travail, il laisse aux Caisses toute latitude de continuer par une pratique qui se répandait de plus en plus [2] avant le vote de la loi, le versement intégral des allocations en cas d'interruption de travail indépendante de la volonté du salarié : chômage forcé de quelques jours, courtes maladies. L'allocation était maintenue au profit de l'intéressé tant qu'il n'était pas rayé des contrôles de l'établissement auquel il appartenait. Il est naturellement dans l'esprit de la loi que les allocations tendent de plus en plus à être supérieures au nombre de journées de travail.

La règle établie par ses promoteurs a eu principalement pour but d'éviter la suppression de la mensualité entière à l'ouvrier qui avait manqué un seul jour de travail dans tout le mois. Désormais,

(1) Rhein, p. 115. Les Allocations Familiales. Thèse 1932.
(2) Bonvoisin, *op. cit.*, p. 43.

l'allocation sera simplement réduite proportionnellement aux journées non accomplies.

Par contre, elle a eu pour résultat forcé la condamnation d'une pratique des Caisses à peu près générale [1] : l'exigence d'un certain temps de présence du chef de famille, soit dans la région, soit sur les contrôles de la Caisse, soit dans le même établissement, et cela dans le but très légitime de stabiliser le personnel. C'est le seul exemple de non-consécration de la pratique des Caisses par le législateur.

Les autres conditions que doit remplir le salarié n'appellent aucune explication. Elles ne sont que le corollaire de celles que l'on exige de l'employeur. Il faudra pour pouvoir prétendre aux allocations familiales que :

3° Le salaire dépende d'un employeur assujetti;

4° Que son occupation ait un caractère professionnel, c'est ainsi qu'un domestique ne pourrait prétendre au bénéfice de la loi que dans la mesure où il serait totalement occupé à un travail se rapportant à la vie professionnelle de l'employeur;

5° Que cette occupation soit d'une certaine durée journalière. Elle demeure pour les organismes agréés une question d'appréciation, mais le Ministre sous le régime de la loi de huit heures considérait que l'allocation devait être due à partir de quatre heures de travail par jour. Depuis l'application de la loi de quarante heures, cette durée a été réduite à 3 h. 20 [2];

(1) Bonvoisin, p. 41.

(2) Circulaire ministérielle du 21 avril 1937. *Journal. Off.* du 21 avril 1937.

6° Que le salarié ait au moins un enfant à charge.

Tout ouvrier ou employé réunissant ces six conditions a dès lors un droit absolu aux allocations familiales sans qu'il y ait lieu de s'arrêter à une considération quelconque d'âge, de sexe, de quantum des salaires ou de nationalité.

Le quantum des salaires est, en effet, indifférent, l'intention du législateur étant d'appeler au bénéfice de la loi l'ensemble du personnel des employeurs assujettis. Du plus petit ouvrier jusqu'au directeur, tous doivent participer au bénéfice des allocations familiales.

Quant à la question de nationalité, elle se posait avant la loi de 1932 et différait selon les Caisses. Le point de vue qu'elles envisagent peut être très différent. Dans la mesure où l'organisation familiale répond à des préoccupations d'ordre national, en est conduit à refuser le bénéfice des allocations aux ouvriers étrangers, car la production nationale ne saurait assumer des charges destinées à favoriser la surnatalité étrangère.

Dans la mesure où elle correspond à des préoccupations sociales, l'assimilation des étrangers aux nationaux paraît devoir s'imposer.

19 Caisses avaient adopté le premier système, 31 Caisses le second, 116 Caisses accordaient des allocations à condition que les enfants bénéficiaires vivent en France [1].

C'est cette solution que le législateur de 1932 a admise. Le rapporteur au Sénat a exprimé formellement cette volonté en posant en principe qu' « au-

(1) Bonvoisin, *op. cit.*, p. 45.

cune distinction n'est faite entre les ouvriers et employés quel que soit leur âge, leur sexe, et il faut ajouter leur nationalité » [1].

La résidence en France des enfants est imposée afin que le montant de l'allocation soit dépensé en France au profit du commerce français.

II. *Attributaires des Allocations.*

D'après la terminologie des Caisses, l'attributaire est la personne entre les mains de laquelle est effectivement versée l'allocation.

Avant la loi de 1932, de nombreuses Caisses versaient les prestations entre les mains de la mère, même quand elles étaient acquises du chef du père pour assurer l'affectation des sommes perçues aux besoins qui les motivent. Le règlement parisien en avait fait une règle absolue [2], et elle n'avait jamais donné lieu à difficultés. La loi de 1932 (article 74 *b*) autorise formellement les Caisses à décider dans leurs statuts que les allocations seront versées à la mère ou à la personne effectivement chargée de l'éducation de l'enfant [3].

L'allocation restera-t-elle due lorsque l'enfant sera élevé par une tierce personne ou par une œuvre? Oui, si le salarié conserve la charge pécuniaire de l'enfant, non s'il est déchargé des frais d'entretien.

La seule difficulté pratique qui se pose très fréquemment relativement à l'attributaire, se présente en cas de divorce ou de séparation de corps lorsque la garde des enfants est confiée à la mère. La circu-

(1) F. Saint-Maur. Doc. Parl. Sénat 1931, p. 1.040.
(2) Richemond : *Revue d'Economie Politique*, 1920, p. 590.
(3) Voir Pinte, p. 176, et Rhein, p. 105.

laire ministérielle du 9 mai 1935 préconise une distinction. Le père de famille tenu de verser une pension alimentaire, prétend toujours toucher les allocations puisqu'il a la charge de l'enfant. La mère, quand elle est attributaire normale d'après les statuts de la Caisse exige cependant que les prestations lui soient personnellement versées.

Lorsqu'il est nettement établi que le taux de la pension a été fixé, compte tenu des allocations, et que le taux de la pension a été majoré, compte tenu de ce supplément de ressources, le père est fondé à réclamer que le versement des allocations lui soit effectué à lui-même. Dans le cas contraire, la réponse est moins certaine.

La Commission Supérieure des Allocations Familiales a estimé que le père a le droit, même en ce cas, de réclamer sur la justification de versement effectif de la pension alimentaire, le bénéfice des allocations puisqu'il participe aux charges qu'entraîne pour la mère la garde des enfants. Toutefois, c'est à condition que les allocations profitent effectivement aux enfants bénéficiaires et, par suite, qu'elles soient versées entre les mains de la mère, sauf au père s'il le juge à propos, à demander la revision du taux de la pension alimentaire.

Si la mère est salariée elle peut toujours réclamer personnellement le bénéfice des allocations pour les enfants dont elle établit avoir la charge, notamment dans le cas où le père ne paie pas la pension à laquelle il a été condamné.

C'est ainsi que par un arrêt du 19 avril 1934, la Cour de Bordeaux [1] a dénié au père divorcé le droit

(1) Bulletin mensuel 1935, p. 17.

de déduire de la pension alimentaire qu'il verse à sa femme, les allocations familiales touchées par elle. Mais cet arrêt n'est guère probant, car il semble résulter de ses attendus que les allocations étaient versées du chef de la mère.

La Chambre Criminelle de la Cour de Cassation du 8 novembre 1934 [1] a cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Lyon qui, sans élucider si les allocations pouvaient faire partie du salaire de l'ouvrier et lui appartenir, l'avait condamné pour abandon de famille pour avoir déduit de la pension mensuelle qu'il devait servir à sa femme divorcée pour l'enfant commun le montant de l'allocation versée directement par le patron aux mains de la mère. La décision de la Cour de Lyon, dit la Cour Suprême, aurait dû seulement prendre en considération la circonstance que l'allocation faisait ou non partie du salaire, pour déterminer si le demandeur avait été fondé à déduire le montant de la dite allocation de la pension mensuelle.

Ailleurs, elle déclare que l'allocation faisant partie du salaire entre dans le patrimoine du père, et diminue à due concurrence l'obligation du père.

Cet arrêt est l'un des nombreux exemples de l'injustice à laquelle aboutissait la théorie de l'allocation-salaire, qui en arrivait toujours à léser l'enfant au bénéfice du père. Cette solution n'est plus possible depuis la loi de 1932, et la circulaire ministérielle résout le cas d'une manière beaucoup plus équitable que la Cour de Cassation, quoique d'une façon assez obscure qui donnera certainement lieu à des diffi-

(1) Bulletin mensuel 1935, p. 17.

cultés au cas où l'on ne pourra savoir de façon précise, si le Tribunal a tenu compte ou non de l'allocation pour fixer la pension alimentaire.

Il faudra pour supprimer toutes difficultés, que les Tribunaux s'expliquent clairement sur ce point. Il semble qu'après avoir consulté les statuts de la Caisse, ce qu'ils ne font pas toujours, ils devront fixer la pension alimentaire, compte tenu des allocations, lorsque les statuts n'en prévoiront le paiement qu'à l'allocataire; sans en tenir compte quand ils en prévoiront le paiement à la mère de famille, la seconde solution étant la plus équitable quand elle est possible parce qu'elle tient compte des augmentations éventuelles du taux des allocations dont bénéficierait le père dans le premier cas.

Ce serait le seul moyen de sauvegarder l'intérêt de l'enfant et de permettre avec certitude l'affectation des prestations légales au but essentiel qu'elles doivent poursuivre : élever l'enfant convenablement.

§ III

Les Enfants bénéficiaires

Les conditions d'existence dans lesquelles doit se trouver l'enfant pour avoir droit aux allocations découlent des deux idées génératrices de la formation de l'institution : 1° opérer une péréquation des ressources aux charges de famille; 2° développer la natalité.

1. Pour opérer efficacement la péréquation, il faut que l'enfant soit réellement à la charge du salarié.

Il n'est considéré comme étant à charge, soit qu'il vive chez le salarié, soit que celui-ci paie une pension pour son entretien, que jusqu'à l'âge de l'obligation scolaire, 13 ans en 1932, 14 ans depuis la loi du 9 août 1936. Le versement est cependant prolongé jusqu'à 16 ans dans trois cas :

a) quand l'enfant poursuit ses études;

b) quand il est infirme ou malade;

c) quand il est placé en apprentissage, ceci pour lui permettre de devenir un ouvrier qualifié [1].

A propos de l'apprentissage, des difficultés ont surgi dans la pratique. Lorsque l'apprenti reçoit une rétribution, peut-il être encore considéré comme étant à la charge de ses parents? Ceci est une question d'appréciation des organismes agréés. Toutefois, le Ministre indique [2] que l'on peut se référer au critérium fixé par le décret du 17 juillet 1931 sur les secours de chômage, et ne faire entrer en ligne de compte pour le paiement des prestations, que les enfants gagnant moins de 4 francs par jour y compris les avantages en nature.

2. Les allocations ont une influence heureuse sur la natalité. Le législateur a voulu accentuer ce caractère et en faire un véritable instrument de lutte contre le fléau de la dénatalité.

Il est reconnu que l'un des moyens le plus efficace d'encourager la natalité est de favoriser les naissances régulières. Voilà pourquoi les allocations ne sont dues que pour les enfants légitimes auxquels on

(1) Sur toutes ces questions, voir Pinte, *op. cit.*, p. 170.

(2) Réponse à Question écrite, *Journ. Off.*, 30 novembre 1935.

assimile les enfants adoptifs, légitimés ou naturels reconnus. Les enfants adultérins ne peuvent participer au bénéfice de la loi tant que la situation de famille des parents prohibe toute reconnaissance. Quant aux enfants recueillis, ils n'ouvrent pas droit aux allocations, ce qui est extrêmement injuste, en raison, dit la circulaire ministérielle du 25 juin 1932, de l'impossibilité de les définir.

Toujours pour protéger le développement de la natalité, la loi en exige le versement dès le premier enfant, car actuellement en France, il faut songer à favoriser même les premières naissances avant de penser aux suivantes.

3. Enfin, la loi impose l'obligation de résidence en France [1].

Dans toute cette réglementation de la qualité d'enfant bénéficiaire, il est une lacune très regrettable : l'exclusion des collatéraux de cette catégorie. Lorsque le père est mort et que l'aîné doit subvenir aux besoins de ses cadets, il n'a aucun droit aux allocations. Un tel ostracisme n'est ni juste ni humain. Tous les commentateurs de la loi ont souligné cette erreur du législateur [2].

La Chambre est actuellement saisie d'un projet de loi de M. Lacourt, tendant à étendre l'application du régime actuel des allocations familiales aux collatéraux. Cette proposition a fait l'objet d'un rapport favorable de la Commission d'Assurance et de Prévoyances Sociales. Le rapporteur M. E. Peissel, fait cependant remarquer que les frères et sœurs

(1) Voir Pinte, p. 168.
(2) Voir Pinte, p. 240; Mazas, p. 324

aînés ne peuvent être investis sans précautions du titre de chefs de famille au regard de la loi de 1932, car ils n'ont aucune obligation alimentaire à l'égard de leurs puînés et peuvent se libérer de cette charge morale sans encourir aucune sanction. Il importe donc d'éviter des abus possibles. D'autre part, le problème ne se limite pas aux frères et sœurs des orphelins, mais aux personnes membres de la famille qui pourraient les avoir recueillis.

Enfin, le projet de M. Lacourt ne prévoit de versements que dans le cas où l'aîné est seul à travailler. Ce texte trop limitatif aboutirait à de nouvelles injustices si l'un des enfants puinés se mettait à travailler. Une disposition est donc nécessaire pour préciser que seul l'un des frères ou sœurs pourra bénéficier de l'allocation si son salaire continue à subvenir aux besoins des enfants plus jeunes.

Le texte proposé est le suivant :

Article Unique. — Après le deuxième alinéa de l'article 74 *b* du chapitre V du Livre I du Code du Travail, sont intercalés les alinéas suivants :

Ces dispositions sont applicables : 1° lorsque par suite du décès du père, la mère ne travaillant pas et n'exerçant aucun commerce, un des frères ou sœurs aînés salarié, contribue par son salaire à l'entretien des enfants; 2° dans le cas où le père et la mère étant décédés, le frère ou la sœur élève les enfants orphelins.

Il en est de même lorsque les enfants orphelins auront été recueillis par des parents ou personnes

---

(1) *Journ. Off.* Doc. Parl. Chambre, annexe n° 474, décembre 1936.

charitables qui assureront leur subsistance et leur entretien.

Ce projet paraît satisfaisant dans la forme. Dans le fond il correspond à un principe extrêmement juste, la péréquation des ressources aux charges de famille réelles. Il est à souhaiter qu'il soit voté le plus tôt possible afin de remédier à des situations pénibles.

Cependant, il faut ici se souvenir que les Caisses peuvent toujours, bénévolement, verser des prestations en ce cas. Rien ne les y oblige légalement, mais rien non plus ne les empêche d'aller au delà de la loi et de faire bénéficier des allocations les jeunes frères et sœurs des collatéraux et d'une façon plus générale des enfants ou allocataires qui ne réalisent pas toutes les conditions légales, suivant les cas d'espèce qui leur sont soumis.

C'est le vœu le plus ferme des promoteurs de l'obligation légale. La loi du 11 mars 1937 est une bonne loi sociale parce qu'elle se contente dans toute sa réglementation de fixer des minima, laissant à ces organismes très souples que sont les Caisses, la possibilité de faire toujours plus et mieux, tout en permettant au système de la compensation de donner son plein rendement.

Section II

FONCTIONNEMENT DU SYSTEME FRANÇAIS DES ALLOCATIONS FAMILIALES : LES CAISSES DE COMPENSATION

§ I

Obligation d'affiliation à une caisse de compensation pour l'employeur

Tout le système de la loi de 1932 repose sur l'idée que le patron est tenu non de verser des allocations à son personnel, mais de s'affilier à une Caisse de compensation agréée. On lui impose cette obligation, unique et générale, mais absolument essentielle, pour deux raisons : permettre au principe de la compensation basé sur la loi des grands nombres, de jouer avec le maximum d'intensité; éviter l'embauchage des célibataires de préférence aux pères de famille.

De cette obligation découlent pour le patron d'autres obligations proprement contractuelles [1] semblables à celles qu'entraîne l'adhésion à une association soumise aux prescriptions d'ordre administratif de la loi du 1er juillet 1901 [2].

L'adhésion à une Caisse implique donc pour l'employeur l'acceptation pleine et entière des statuts et règlements de la Caisse, et l'exécution des engagements en résultant : paiement des cotisations,

(1) Manuel Pratique, p. 8.
(2) *Journ. Off.*, 2 juillet 1901, p. 4.025.

droit d'entrée, participation au fonds de réserve; elle doit être totale et sans restrictions : valable pour l'ensemble du personnel tombant sous le coup de la loi; enfin, inconditionnelle et générale : valable pour tous les services de la Caisse y compris les prestations extra-légales. Il résulte, en effet, d'une réponse ministérielle que « l'adhésion d'un employeur à une Caisse agréée ne peut être conditionnelle. Elle comporte nécessairement pour lui l'obligation d'observer ses statuts et règlements » [1].

La volonté du législateur est que tous les employeurs soient affiliés à une Caisse de compensation. Il a dû cependant se résigner à prévoir une exception au principe en faveur des grandes entreprises qui, au moment du vote de la loi avaient déjà mis sur pied un système d'allocations familiales fonctionnant parfois depuis de longues années. Mais le désir du législateur est formel : ces dérogations doivent rester tout à fait exceptionnelles. « Il est souhaitable, disait M. Duval-Arnould [2], que les entreprises occupant un personnel nombreux, ne s'isolent pas de l'effort collectif demandé à l'industrie française. Elles sont, en effet, par le jeu de la loi des grands nombres, un élément d'équilibre important dans le mécanisme de la compensation. »

La règle normale est donc l'affiliation à une Caisse de compensation.

---

(1) *Journal Off.*, 12 décembre 1933, n° 2.235.

(2) Rapport au Sénat, *op. cit.*

§ II

Principe des Caisses de Compensation

Le législateur a imposé aux employeurs une obligation de paiement d'allocations familiales, dérivant du contrat de travail conclu entre chaque patron et chaque ouvrier, mais comportant une organisation technique d'assurance patronale. Un système général d'allocations familiales ne peut être laissé à la discrétion de chaque employeur, d'une part à cause du risque d'embauchage des célibataires de préférence aux pères de famille, d'autre part à cause du risque trop considérable d'accroissement imprévu des charges de famille du personnel.

L'assurance patronale est réalisée au moyen des Caisses de compensation créées par M. Romanet et consacrées par la loi du 11 mars 1932. La Caisse de compensation peut être définie un organisme d'assurance mutuelle, destiné à répartir entre les employeurs, les charges que leur impose la loi en raison des allocations familiales qu'ils doivent verser à leurs salariés proportionnellement au nombre d'enfants qu'ils possèdent.

Elles ont pour but de mettre en commun toutes les charges de cette nature des industriels pour les répartir entre tous; les variations dans les prestations des établissements se compensent les unes les autres, et la charge moyenne qui en résulte est pratiquement stabilisée. L'établissement du montant global des allocations de toutes les entreprises qui lui sont affiliées est fait par la Caisse, et c'est elle également

qui en opère la répartition au prorata de l'importance de chacune d'elles. Lorsque les allocations sont versées directement par la Caisse, celle-ci ne faisant pas de bénéfices, se couvre exactement de ses débours par les cotisations de ses adhérents; lorsqu'elles sont payées par les adhérents aux ouvriers, il reste à établir le compte de chaque affilié, le rapprochement entre ses cotisations et ses débours en allocations donne lieu à un règlement par crédit ou par débit.

C'est bien le principe de l'assurance mutuelle qui est mis en pratique par les Caisses de compensation : « Le patron comme un assuré paie une prime à la Caisse assureur qui promet en échange de verser aux ouvriers des allocations dans les conditions voulues pour les recevoir. Le domaine de l'assurance comprend tous les événements futurs, les uns inévitables mais incertains dans leur date, les autres imprévus mais possibles et probables qui arrivent à tous les hommes : mort, maladie, vieillesse. Rien n'empêche que la survenance de charges de famille chez l'ouvrier, ne soit un de ces événements « *à l'égard du patron* [1]. » La naissance d'un enfant ne peut constituer un risque à l'égard de l'ouvrier, parce qu'elle n'est pas indépendante de sa volonté et ne doit pas être considérée par lui comme un événement dommageable. car ici le point de vue moral intervient [2], mais la situation est toute différente du côté du patron. Le risque pour lui c'est le danger possible de se trouver entraîné à des charges excessives s'il assume seul le service des allocations,

(1) Saint-Girons : Revue Hebdomadaire, mars 1921, p. 456.
(2) Cf. plus haut introduction, p. 32.

en cas d'embauchage de pères de famille ou d'accroissement de la famille de son personnel primitif.

Avant la promulgation de la loi, le risque ne pouvait être qualifié d'inévitable, l'employeur ayant toujours la possibilité d'y échapper en n'admettant que des célibataires dans son entreprise. La loi de 1932 en rendant obligatoire l'affiliation de tout patron à une Caisse a rendu ce risque inévitable, mais lui apporte le remède de l'assurance mutuelle. Par le seul fait de son affiliation, l'employeur devient solidaire de tous les autres patrons affiliés et il lui sera désormais indifférent que le risque se réalise chez lui ou chez le voisin puisqu'il doit en supporter de toutes façons une charge contributive.

La compensation a d'autre part l'immense avantage de lui permettre l'inscription aux frais généraux d'une quotité à peu près invariable grâce à la stabilisation qu'elle réalise; quelles que soient les modifications que les hasards de l'embauchage puissent apporter dans la composition du personnel, ces variations se compensent et le fardeau supporté par tous les membres du groupement pèse uniformément sur chacun. Plus nombreux sont les membres adhérents, plus large est la base de répartition, plus faibles seront les fluctuations de taux des contributions patronales. Sous le régime de la liberté déjà, dans les Caisses importantes, les fluctuations enregistrées d'un trimestre à l'autre se réduisaient à une très faible amplitude : 2 ou 3 % de la dépense totale.

Lors de l'application intégrale de la loi, quand tous les employeurs seront affiliés, la part de chacun

sera infiniment plus faible et tendra à une grande stabilité.

Le rôle des Caisses est d'établir la masse des contributions et de la répartir en allocations entre les ouvriers chargés de famille, elles ont donc intérêt à réunir beaucoup d'employeurs afin d'élargir la base de répartition.

§ III

Examen des Opérations des Caisses

Les Caisses sont avant tout des organismes de compensation, et généralement, mais ceci est plus accessoire, des organismes de paiement.

I. — Technique de la Compensation

La principale fonction de la Caisse est de balancer les dettes nées entre les adhérents, du fait des différences qui se manifestent dans la situation de famille de leur personnel. Pour arriver à ce résultat, elle établit d'abord le montant des allocations a verser, d'autre part recueille les renseignements concernant la base de répartition de ces charges, et déduit du rapprochement de ces deux éléments la charge moyenne afférente au service des allocations. Elle règle en conséquence le compte de chaque employeur en le majorant légèrement pour couvrir ses frais d'administration.

A) — *Premier élément de la Compensation. Evaluation des charges pour la Caisse.*

Les charges auxquelles doivent faire face les Caisses, ne doivent provenir, légalement parlant, que

des allocations mensuelles obligatoires, mais il y aura lieu d'y ajouter soit le montant des allocations facultatives si la Caisse dépasse le taux minimum légal, soit les primes diverses, soit les dépenses d'exploitation des Services sociaux.

L'ensemble de ces prestations constitue la « masse des dépenses » dont la majeure partie est évidemment constituée par les allocations mensuelles dont le taux est fixé par arrêté du Ministre du Travail dans chaque département, soit pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle. Mais il est bien entendu que ce taux n'est qu'un minimum et que le désir du législateur était de le voir largement dépassé par les Caisses.

B) — *Deuxième élément de la Compensation. Réunion des renseignements concernant la base de répartition.*

Le système de la compensation a pour but de déterminer la part de chaque employeur à raison de son importance industrielle, mais il s'agit d'abord d'estimer cette importance et pour cela de trouver une base de répartition qui assure *proportionnellement* un partage aussi équitable que possible du total des allocations entre les divers adhérents.

Relativement au commerce et à l'industrie les trois modes les plus pratiques sont : la base effectifs, la base journées de travail ou la base salaires [1].

1. — Base effectifs. Il suffira, si on l'adopte, de décider que les employeurs affiliés feront connaître à la Caisse, en même temps que leurs dépenses en

(1) Bonvoisin et Maignan, *op. cit.*, p. 66.

allocations, le nombre d'ouvriers ou employés comptant à leur effectif.

2. — Base journées de travail. Au lieu de déclarer le nombre d'ouvriers employés dans l'établissement, on calcule le nombre de journées effectuées pendant la période de compensation. Cette base a l'avantage de correspondre exactement à la base du calcul des allocations qui est depuis la loi de 1932 la journée de travail.

3. — Base salaires. Les employeurs communiquent à la Caisse le montant total des salaires versés pendant la période de compensation. C'est du total des salaires qu'est rapproché le montant total des allocations, d'où un quotient par lequel sont multipliés les salaires de chaque maison pour déterminer sa cotisation à la Caisse.

La base salaires est la plus pratique et la plus juste. La plus pratique parce qu'elle n'impose aux adhérents aucune recherche nouvelle, le chiffre des salaires versés constituant un élément fondamental de la comptabilité et étant donc parfaitement connu. La plus pratique aussi parce qu'elle tient compte des différences de valeur du travail du personnel. Les adhérents des Caisses employant les deux premiers systèmes font valoir que lorsqu'ils utilisent de la main-d'œuvre féminine ou juvénile, les charges de famille sont pour ces catégories de personnel très inférieures à la moyenne, et qu'en fixant leur quote-part sur la même base que celle que l'on adopte pour les établissements masculins adultes on les grève d'une manière permanente au bénéfice de leurs collègues des autres industries. Lorsqu'on emploie la base salaires, cet inconvénient existe encore, n'est pas

supprimé mais atténué. Toutefois, considérant que le personnel féminin est rarement bénéficiaire d'allocations, certaines Caisses ont adopté le système de la double compensation[1] : une pour les hommes, une pour les femmes (Avignon, Nîmes, Le Puy).

Brest déclare que le salaire de l'effectif féminin ne doit compter que pour 75 %, Nantes ne le compte que pour 50 %, Montluçon ne fait entrer le salaire des ouvriers âgés de plus de 65 ans ou de moins de 18, que pour un tiers, etc...

La plus grande diversité règne à ce point de vue de la base de répartition entre les Caisses. Peu importe d'ailleurs le système employé, le patron déclare à la Caisse en vue de la liquidation de sa contribution, la quotité que cet élément représente pour son établissement et pour une période déterminée.

c) — *Dernière opération de la Compensation. Evaluation de la contribution patronale.*

La Caisse dispose à ce moment de deux éléments. D'une part, la masse des dépenses; d'autre part, la masse contributive, c'est-à-dire la totalisation des déclarations contributives des adhérents, cette déclaration étant pour chaque adhérent la quotité que représente pour son établissement l'élément adopté comme base de compensation.

En divisant la masse des dépenses par la masse contributive, on obtient le quantum contributif. Cette unité sera un pourcentage s'il y a contribution basée sur les salaires, un quotient s'il y a contribution basée

(1) Malaquin, *op. cit.*, p. 148.

sur le personnel présent. C'est par ce nombre qu'il faut multiplier le montant de la déclaration contributive de chaque adhérent pour déterminer le montant de sa contribution.

L'opération est extrêmement simple, et la Caisse en est arrivée à réaliser son but essentiel : l'établissement de la contribution patronale.

Il faut distinguer avec soin les termes contribution et cotisation. La cotisation n'est qu'une somme fixe, indépendante de la contribution, dont le versement est imposé à chaque adhérent du seul fait de son affiliation à la Caisse, alors que la contribution représente pour l'employeur la charge effective des allocations familiales.

Lorsque les opérations de compensation sont terminées, il reste encore à établir dans le cas où les allocations sont directement versées par les adhérents le solde créditeur ou débiteur de chacun d'eux, c'est-à-dire la différence entre le montant de sa contribution et les prestations effectivement déboursées par lui.

Mais le versement est généralement effectué par les Caisses bien que la loi ait laissé ces organismes absolument libres d'en attribuer le montant eux-mêmes ou de demander à leurs adhérents de procéder à ce paiement en leur nom et pour leur compte.

Le système de versement par la Caisse est, en effet, préférable pour plusieurs raisons : 1° Il marque davantage la distinction si importante qui existe entre l'allocation et le salaire; 2° Il évite toute contestation lors du paiement des prestations entre l'employeur et son personnel; 3° Il évite une augmentation des frais généraux à certaines industries dont

les travaux sont dispersés sur un nombre élevé de chantiers, mais dont le travail de bureau est à peu près inexistant.

La forme de paiement des allocations que les Caisses ont adoptée est différente de celle du salaire. La plupart des Caisses prévoient que le montant des prestations sera adressé par mandat-carte ou chèque postal au nom de l'établissement et pour le compte de la Caisse de compensation à l'attributaire qui est souvent la mère de famille.

Les Caisses de compensation sont donc appelées à manier des sommes importantes d'une part, et d'autre part l'intégrité de leurs opérations doit être assurée tant à l'égard des employeurs que des ouvriers. C'est pourquoi le législateur a cru bon de prendre certaines garanties relativement à leur organisation.

§ IV

Constitution et organisation des Caisses de Compensation

Tout en respectant dans ses grandes lignes l'organisation des Caisses, le législateur ne pouvant leur abandonner sans garanties le mécanisme de l'importante institution des allocations familiales, s'est arrogé le droit d'exercer sur ces organismes un contrôle qui s'exerce principalement au moment de leur création. C'est pourquoi les Caisses restent des organismes privés, mais les pouvoirs publics interviennent en leur octroyant leur agrément.

I. — Constitution des Caisses : Agrément

A) — *Conditions de constitution :*

1. — En ce qui concerne leur mode de constitution, aucune forme légale n'est imposée aux Caisses mais la loi exige qu'elles possèdent la personnalité civile, condition déjà réalisée en 1932 par la grande majorité des Caisses. Elles avaient pris la forme d'associations sous le couvert de la loi du 1er juillet 1901; généralement elles s'étaient constituées en associations déclarées et depuis lors elles ont conservé cette forme très pratique qui leur permet de posséder et d'administrer, de recevoir les cotisations et surtout d'ester en justice. Cependant, lorsque les Caisses sont strictement professionnelles, elles peuvent adopter le cadre syndical de la loi du 21 mars 1884. Les deux formes sont également admises par la loi de 1932, puisque conférant la personnalité civile, et même d'après le règlement d'administration du 14 mars 1933, il leur suffirait, pour pouvoir être agréées, de participer de la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée, comme par exemple le service d'une Chambre syndicale.

2. — Délimitation professionnelle ou territoriale des Caisses. — Pour être agréée une Caisse de compensation peut être ouverte à toutes les professions ou limitée à des professions déterminées.

Ainsi se trouve consacrée la grande division des Caisses en Caisses professionnelles et interprofessionnelles.

A l'origine, la Caisse de compensation était apparue comme un service syndical, et les premières Caisses

les travaux sont dispersés sur un nombre élevé de chantiers, mais dont le travail de bureau est à peu près inexistant.

La forme de paiement des allocations que les Caisses ont adoptée est différente de celle du salaire. La plupart des Caisses prévoient que le montant des prestations sera adressé par mandat-carte ou chèque postal au nom de l'établissement et pour le compte de la Caisse de compensation à l'attributaire qui est souvent la mère de famille.

Les Caisses de compensation sont donc appelées à manier des sommes importantes d'une part, et d'autre part l'intégrité de leurs opérations doit être assurée tant à l'égard des employeurs que des ouvriers. C'est pourquoi le législateur a cru bon de prendre certaines garanties relativement à leur organisation.

§ IV

Constitution et organisation des Caisses de Compensation

Tout en respectant dans ses grandes lignes l'organisation des Caisses, le législateur ne pouvant leur abandonner sans garanties le mécanisme de l'importante institution des allocations familiales, s'est arrogé le droit d'exercer sur ces organismes un contrôle qui s'exerce principalement au moment de leur création. C'est pourquoi les Caisses restent des organismes privés, mais les pouvoirs publics interviennent en leur octroyant leur agrément.

I. — Constitution des Caisses : Agrément

a) — *Conditions de constitution :*

1. — En ce qui concerne leur mode de constitution, aucune forme légale n'est imposée aux Caisses mais la loi exige qu'elles possèdent la personnalité civile, condition déjà réalisée en 1932 par la grande majorité des Caisses. Elles avaient pris la forme d'associations sous le couvert de la loi du 1er juillet 1901; généralement elles s'étaient constituées en associations déclarées et depuis lors elles ont conservé cette forme très pratique qui leur permet de posséder et d'administrer, de recevoir les cotisations et surtout d'ester en justice. Cependant, lorsque les Caisses sont strictement professionnelles, elles peuvent adopter le cadre syndical de la loi du 21 mars 1884. Les deux formes sont également admises par la loi de 1932, puisque conférant la personnalité civile, et même d'après le règlement d'administration du 14 mars 1933, il leur suffirait, pour pouvoir être agréées, de participer de la personnalité civile du groupement entre les membres duquel elle est constituée, comme par exemple le service d'une Chambre syndicale.

2. — Délimitation professionnelle ou territoriale des Caisses. — Pour être agréée une Caisse de compensation peut être ouverte à toutes les professions ou limitée à des professions déterminées.

Ainsi se trouve consacrée la grande division des Caisses en Caisses professionnelles et interprofessionnelles.

A l'origine, la Caisse de compensation était apparue comme un service syndical, et les premières Caisses

furent toutes professionnelles. En faveur de cette formule on a fait valoir la communauté d'intérêts qui existe entre des industries similaires dont les dirigeants sont prêts à faire preuve de la solidarité qu'implique le jeu de la compensation.

Cependant, si l'on peut s'y rallier dans les grands centres industriels, le caractère professionnel des Caisses ne saurait être érigé en règle générale [1]. Les familles dont les chefs appartiennent à diverses professions mais vivent dans la même région, sont soumises à des conditions de vie comparables. Les allocations ont pour objet de corriger le déséquilibre qu'impose au père de famille la charge d'entretien de ses enfants; or, cette charge dépend essentiellement du coût de la vie qui varie suivant les régions et non les professions. Il est donc logique qu'une Caisse borne son champ d'action à une portion du territoire où les conditions de vie sont comparables, et groupe tous les employeurs de cette région sans distinctions. Voilà pourquoi les Caisses sont généralement régionales et interprofessionnelles.

Le législateur de 1932 préfère manifestement cette forme, et le règlement d'administration publique [2] spécifie que pour porter le nom de Caisses interprofessionnelles, ces organismes doivent « être ouverts à toutes les professions; ils sont autorisés à créer des sections professionnelles avec taux de

(1) Il existe des formes plus compliquées qui constituent un perfectionnement technique des deux formules initiales. Ce sont les Caisses interprofessionnelles à taux différenciés ou avec sectionnements. Voir à ce sujet Malaquin, *op. cit.*, p. 67.

(2) Règlement d'Administration Publique, 14 mars 1933, article 2, § 3.

cotisation et de compensation distincts, mais de même que les institutions professionnelles ils devront comprendre au moins toutes les professions ressortissant à un même groupe ou sous-groupe de la Nomenclature des industries et professions de la Statistique générale de la France ».

Cette règle est justement édictée en vue d'éviter que les Caisses ne puissent se constituer arbitrairement en écartant d'un groupe professionnel déterminé les catégories d'employeurs dont le personnel est d'une manière constante plus chargé de famille que les autres. L'administration préconise de manière non équivoque les Caisses régionales, les Caisses professionnelles ne convenant, dit-elle, « qu'aux régions dans lesquelles le nombre des travailleurs ressortissant à ces professions est suffisant pour que puisse jouer la loi des grands nombres » [1].

Enfin la circulaire du 25 juin 1932 précise que les circonscriptions des Caisses ne doivent pas être trop étendues en raison de la difficulté qu'il y aurait d'exercer le contrôle sur l'attribution des allocations.

3. — Autres conditions nécessaires pour obtenir l'agrément.

a) — Les Caisses doivent justifier de certains effectifs d'employeurs et de salariés, 20 employeurs et 50 % des salariés de la profession occupés dans sa circonscription pour la Caisse professionnelle, 100 employeurs et 20.000 ou 10.000 salariés pour les Caisses interprofessionnelles.

---

(1) Circulaire du 25 juin 1932. Manuel Pratique, p. XIX.

b) — La Caisse doit posséder des statuts dans lesquels elle spécifie les conditions de répartition qu'elle a adoptées et donne des précisions qui devront permettre à l'administration d'opérer toutes vérifications utiles relativement au taux des allocations et à leur mode de versement.

c) — Elle doit fournir certaines garanties financières. « Elle doit posséder un fonds de réserve et de roulement dont le montant minimum est fixé par le Ministre du Travail. Ce minimum ne pourra dépasser la valeur des versements effectués au cours du trimestre précédent » [1].

B). — *Procédure de l'agrément.*

La demande d'agrément doit être faite par la Caisse et adressée au Ministre du Travail par l'intermédiaire du préfet de chaque département où elle serait appelée à exercer son action d'une manière permanente.

Elle doit y joindre un certain nombre de pièces justificatives de la demande, énumérées dans l'article 5 du règlement d'administration publique.

La demande est soumise par le préfet à la Commission locale des allocations familiales qui procède à diverses vérifications [2], puis le dossier est transmis au ministre qui statue, après avis de la Commission Supérieure des allocations familiales et détermine la circonscription de la Caisse ainsi que les professions pour lesquelles l'agrément est donné.

---

(1) Règlement d'Administration Publique, 14 mars 1933, article 2, § 4.

(2) Règlement d'Administration Publique, article 8.

Dans la circulaire du 25 juin 1932, le ministre déclare que les Caisses agréées déjà en vertu des décrets du 13 juillet 1923 (concernant les entreprises de travaux publics) [1], devront elles aussi adresser une demande, de même que les Caisses créées par l'initiative privée, qu'elles bénéficieront d'un préjugé favorable, mais il spécifie bien que jamais l'agrément ne constitue un droit.

Ajoutons que la Commission Supérieure des Allocations familiales a réservé un accueil défavorable aux demandes d'agrément des Caisses de compensation qui se constituaient dans le seul but de faire bénéficier les employeurs adhérents de cotisations moins élevées que celles des Caisses de compensation accessibles aux mêmes professions déjà agréées dans la région. Il est, en effet, contraire à l'esprit de la loi de favoriser la multiplication de Caisses entre lesquelles se disperseraient les travailleurs assujettis. Plus le nombre des travailleurs et des employeurs relevant d'une même Caisse est élevé, mieux joue le système de la compensation. Le seul fait de la part des employeurs qui voulaient créer une nouvelle Caisse, d'adhérer à celle qui est déjà créée dans leur région, a pour résultat d'abaisser proportionnellement la contribution patronale de tous les adhérents et de bénéficier à toute la collectivité.

II. — Organisation administrative des Caisses

La loi reste muette relativement à l'organisation intérieure des Caisses agréées. Elles sont donc libres d'organiser à leur guise leurs services administratifs.

---

(1) Cf. historique, p. 24.

« Elles sont d'ordinaire, déclare M. Bonvoisin [1], dirigées par leur Assemblée générale qui délègue les pouvoirs de gestion à un Conseil d'administration. C'est très exceptionnellement que le service de gestion est assuré par le Président. L'existence d'un secrétariat permanent est indispensable à la bonne marche de l'association. Gardien du règlement, le Secrétariat aura à en faire l'application dans une multitude de cas imprévus et constituera une véritable jurisprudence, dont l'observation maintiendra l'uniformité nécessaire... La réglementation des Caisses demande à être sans cesse remaniée et perfectionnée en tenant compte des données de l'expérience. Il en résulte la nécessité de procéder à des travaux statistiques, à des enquêtes; un organe d'études propre à chaque Caisse est indispensable, car les conditions économiques et sociales varient avec les régions de même que la psychologie des employeurs et des salariés... Sur beaucoup de points il y a autant de solutions que d'espèces et une étude spéciale s'impose dans chaque cas. »

§ V

Agents de contrôle, Sanctions, Voies de recours

A) — Agents de controle.

Les agents chargés de l'application des prestations légales et sous le contrôle desquels sont placés les employeurs assujettis, sont les inspecteurs du travail

(1) Bonvoisin, *op. cit.*, p. 134.

pour les industriels et commerçants, les officiers de police judiciaire pour les autres employeurs [1].

L'employeur assujetti doit prouver à ces agents par toute pièce émanant d'une Caisse agréée qu'il est régulièrement affilié à cet organisme et à jour de ses cotisations.

B) — Sanctions.

1. — *A l'égard de l'employeur.*

Il est passible du paiement d'amendes et de dommages-intérêts.

a) — Amendes. L'employeur qui contrevient aux dispositions de la loi est passible d'une amende de 5 à 10 francs et en cas de récidive de 16 à 100 francs (article 5 de la loi).

Lorsque la contravention consiste en non-affiliation à la Caisse, l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de personnes employées dans l'établissement. La peine est donc infiniment plus sévère en cas de non-affiliation que lorsque l'employeur n'est pas à jour de ses cotisations. Un employeur affilié, qui n'a jamais versé de cotisations, se verra appliquer une amende de 5 francs; s'il n'a pas accompli l'acte de l'affiliation, et s'il occupe 10.000 ouvriers, il aura à verser 10.000 amendes de 5 francs, sans préjudice des dommages-intérêts qui lui seront réclamés par ses ouvriers.

b) — Dommages-intérêts. Le contrevenant peut être poursuivi par les ouvriers lésés en paiement des dommages-intérêts qui ne peuvent être inférieurs au montant des allocations familiales dont ils ont été

(1) Article 6 de la loi du 11 mars 1932.

salarié, parce que *le patron avait cessé de payer* sa cotisation ».

2. — Droits des Caisses agréées :

a) — A l'égard des chefs de famille. Ne disposant d'aucune sanction spéciale, elles doivent recourir au droit commun;

b) — A l'égard des employeurs. L'action des Caisses contre les employeurs pour le recouvrement des cotisations est garantie par des privilèges spéciaux conférés dans les conditions prévues par l'article 2.101 du Code Civil (article 3 de la loi). La loi ne prévoit pas de prescription. Il semble que cette créance doit rentrer dans le cadre des créances payables par année ou à des termes périodiques plus courts de l'article 2.777 du Code Civil et, par conséquent, se prescrire par cinq ans.

Mais la Caisse peut en cas de refus d'affiliation de l'employeur se porter partie civile devant le Tribunal de simple police où il est traduit par l'inspecteur du travail, dans le but de lui réclamer des dommages-intérêts. C'est ainsi que le Tribunal correctionnel de Vienne [1] a reconnu que la Caisse interprofessionnelle de Vienne, organisme régulièrement déclaré en conformité de la loi du 1er juillet 1901, était habile à ester en justice comme dotée de la personnalité civile, et peut réclamer au prévenu des dommages-intérêts en raison du préjudice matériel et moral qu'elle a subi du fait de « sa résistance injustifiée à s'affilier à cet organisme dont il entravait ainsi le bon fonctionnement ».

---

(1) Questions Ecrites et Jurisprudence 1936, a. 5.

Enfin la Caisse peut prendre une sanction radicale contre l'employeur : son exclusion pure et simple. Comme elle est responsable du versement des allocations envers le chef de famille et peut être actionnée en paiement par lui, elle est amenée à procéder dans un bref délai à la radiation des employeurs non à jour de leurs cotisations [1]. Ils se trouveront alors en contravention avec la loi, et tomberont sous le coup des amendes prévues à l'article 5 comme ne pouvant justifier de leur affiliation à une Caisse agréée, cependant que se poursuivra devant les tribunaux l'instance engagée en vue de récupérer les cotisations non versées dont ils sont redevables.

Quels tribunaux peuvent connaître des affaires relatives aux allocations familiales?

§ VI

Compétence

La loi restant muette sur les questions de compétence, il faut recourir aux règles générales du droit pour savoir, dans chaque cas, devant quelle juridiction l'action doit être portée.

Il est évident, tout d'abord, que les conflits entre Ministère du Travail et Caisse, qui ne peuvent naître que d'une décision de l'Administration, appartiennent en propre au Conseil d'Etat.

Il est évident encore que les poursuites de l'Administration contre un employeur assujetti sont

(1) Tribunal Civil de Lourdes, 7 février 1936, e. 4.

du ressort des tribunaux de simple police (article 137 du Code d'Instruction Criminelle) et des tribunaux correctionnels en cas de récidive, l'amende étant alors de plus de 15 francs (article 179 du Code d'Instruction Criminelle).

Dans les autres cas il faut distinguer. M. Demoures, directeur de la Caisse Familiale du Textile de Lille, dans un rapport fait au XVI[e] Congrès des Allocations familiales [1], envisage trois cas, suivant qu'il s'agit d'un conflit existant entre Caisse et employeur, allocataire et employeur, ou Caisse et allocataire :

1. — *Conflit entre la Caisse et l'employeur.* — Le tribunal compétent est ici le Tribunal Civil ou, sur demande de la Caisse, les Tribunaux de Commerce, car il est admis que lorsqu'un acte est commercial à l'égard d'une des parties et non à l'égard de l'autre, la partie non commerçante ne peut être actionnée que devant le Tribunal Civil, mais qu'elle a la faculté de poursuivre son adversaire devant le Tribunal Civil ou le Tribunal de Commerce, à son choix [2]. Lors donc que l'on peut reconnaître à l'adhérent la qualité de commerçant, on considère que son affiliation à la Caisse revêt à son regard le caractère d'acte commercial comme convention accessoire de son exploitation commerciale, et qu'il peut être actionné devant le Tribunal de Commerce [3].

---

(1) Compte rendu du Congrès de Strasbourg 1936, p. 75.

(2) Répertoire Pratique. Dalloz. Compétence n° 19.

(3) Voir en ce sens : Jugement du Tribunal de Commerce de Versailles, 13 novembre 1935, Jurisprudence 1935, E. 11. Arrêt de la Cour de Pau, 13 janvier 1936. Jurisprudence 1936, f. 1.

2. — *Conflit entre l'allocataire et l'employeur.* — Il semble qu'il ne puisse y avoir de difficultés pour reconnaître en ce cas compétence aux conseils de prud'hommes. En droit, les conseils doivent connaître de toutes les contestations qui peuvent s'élever entre patrons industriels ou commerçants, et leurs ouvriers ou employés, lorsqu'elles se sont élevées à l'occasion du contrat de travail. Or, les allocations, même au cas où elles ne sont pas stipulées dans le contrat de louage de service, font partie des conséquences normales de ce contrat puisque pour y avoir droit il faut posséder la qualité de salarié, laquelle n'est déterminée que par la conclusion d'une location *operis faciendi*. Si le contrat de travail n'existait pas, les allocations ne seraient pas dues, elles supposent donc essentiellement l'existence de ce contrat et les Conseils de Prud'hommes sont seuls compétents pour connaître de l'exécution par le patron d'une obligation légale qui peut lui incomber comme conséquence du contrat de travail [1].

3. — La question est différente dans le troisième cas : *Conflit entre l'allocataire et la Caisse.* Ici, la compétence des Conseils de Prud'hommes ne peut être soutenue. D'après l'article 1er du Livre IV du Code du Travail, « les Conseils de Prud'hommes sont « institués pour terminer par voie de conciliation les « différends qui peuvent s'élever à l'occasion du « louage d'ouvrage dans le commerce et l'industrie « entre les patrons ou leurs représentants et les « employés, ouvriers et apprentis de l'un ou l'autre « sexe qu'ils emploient ».

(1) Voir en ce sens. Toulouse, 28 mars 1935, Jurisprudence 1935, B. 3.

Il faut donc pour attribuer compétence au Conseil qu'il s'agisse à la fois d'un ouvrier et d'un patron ou représentant du patron. Or, juridiquement, la Caisse ne peut être considérée comme un représentant du patron. En vertu du règlement d'administration publique du 14 mars 1933, la Caisse de compensation est un organisme autonome ayant une personnalité juridique propre et a des obligations propres différentes de celles de ses membres et ne peut être considérée comme le mandataire ou le représentant de l'un d'entre eux. Ce sont donc les juges de paix et les Tribunaux civils qui doivent connaître des conflits survenus entre Caisses et allocataires [1].

Mais il en résulte que la Caisse ne pourra être appelée en garantie devant le Conseil de Prud'hommes, en cas d'action principale intentée par l'ouvrier contre son employeur devant cette juridiction. Le tribunal saisi de la demande originaire ne peut, en effet, être appelé à statuer sur la demande en garantie qu'à la condition d'être compétent *ratione materiae* relativement à cette dernière demande [2]. Les Conseils de Prud'hommes ne peuvent donc connaître de la demande en garantie formulée aux Caisses, puisqu'elle n'est pas de leur compétence.

Il en résulte une injustice flagrante relativement à l'employeur qui, dans l'impossibilité où il se trouve d'appeler la Caisse en garantie, sera mal outillé pour se défendre dans un litige survenu en dehors de lui,

---

(1) Voir en ce sens Brest, 13 février 1936, Jurisprudence 1935, d. 7.

(2) Répertoire Pratique Dalloz : Exceptions et fins de non recevoir, n° 476.

et sera le plus souvent obligé de payer, en cas de condamnation, deux fois la même chose : à l'ouvrier son allocation, à la Caisse sa cotisation qui devait l'en dispenser.

Il est regrettable à ce point de vue que l'employeur puisse être actionné par son ouvrier, même lorsqu'il a accompli intégralement ses obligations légales en versant régulièrement ses cotisations. Il est vrai que, au cas où le Conseil des Prud'hommes le condamnerait à payer à l'ouvrier le montant des allocations contestées, il peut toujours se retourner contre la Caisse et l'actionner devant le juge de paix ou le Tribunal Civil en dommages-intérêts.

Section III

AVANTAGES FOURNIS AUX SALARIÉS PAR LA LOI DU 11 MARS 1932

§ I

Etendue de ces avantages

Les salariés ne peuvent prétendre en vertu de la loi qu'aux allocations mensuelles, c'est-à-dire aux sommes qui sont attribuées aux ouvriers chargés de famille pour tenir compte des frais d'entretien de leurs enfants et qui leur sont versées à tant par tête d'enfant et par mois, semaine ou journée de travail.

A. — Evaluation des allocations.

a) — Le taux des prestations est *fixé* par arrêté du Ministre du Travail dans chaque département, soit

pour l'ensemble des professions, soit pour chaque catégorie professionnelle, et doit être égal aux taux pratiqués au moment de la promulgation de la loi de 1932, par les Caisses agréées en vertu des décrets de 1923. Le taux doit être uniforme pour tous les enfants de la même circonscription sans qu'il puisse être tenu compte en aucune façon de la rémunération des allocataires [1].

Ces dispositions légales révèlent tout d'abord le souci d'éviter l'assimilation de l'allocation au salaire, puisque la rémunération de l'allocataire doit être totalement étrangère à la fixation du taux de l'allocation, le barême étant le même pour les enfants du manœuvre que pour ceux de l'ingénieur. Puis le désir de s'inspirer des expériences déjà faites, en adoptant généralement les taux pratiqués par les Caisses. Le même souci se manifeste dans la procédure de fixation de ce taux minimum établi par arrêté du Ministre du Travail après avis des commissions locales qui doivent rechercher les taux pratiqués en 1932 dans le département, par les Caisses agréées, et de la Commission Supérieure des Allocations familiales [2].

Avant la loi de 1932, la plus grande diversité régnait entre les Caisses privées, tant en ce qui concernait le montant initial que le taux des allocations. Diverses conceptions se manifestaient à ce sujet.

Les uns estimant que le but essentiel de l'allocation est de donner à la famille ouvrière des res-

(1) Article 74 c.

(2) Voir Pinte, p. 183 et Rhein, p. 99.

sources supplémentaires correspondant aux charges nouvelles occasionnées par les enfants, instituaient un taux d'allocations uniforme et parfois même dégressif car les charges n'augmentent pas proportionnellement avec les enfants.

Les autres, envisageant surtout le rôle d'encouragement aux familles nombreuses rempli par l'institution, adoptaient un taux progressif revêtant dans la pratique diverses modalités, soit le taux progressif, soit le taux progressif suivi de régression, soit la progressivité majorée, soit le taux uniforme [1].

Le législateur dont le désir était d'encourager la natalité, a jugé bon d'adopter le taux simplement progressif adopté d'ailleurs par la majorité des Caisses.

Les taux minima sont imposés dans tous les départements depuis le 1er octobre 1933.

Il était nécessaire de fixer un taux minimum pour éviter que les barèmes d'allocations ne soient si faibles dans certaines régions, qu'ils ne présentent qu'une valeur morale et non pécuniaire. C'est ainsi que la Caisse de Saint-Omer a vu son barème relevé de 6 fr. 25 à 20 francs.

Mais il est très délicat de fixer un minimum parce que les circonstances économiques peuvent changer et rendre les taux exagérés ou nettement insuffisants. C'est pourquoi les taux peuvent être revisés dans le sens de la baisse comme dans celui de la hausse « lorsque des variations dans le taux des allocations généralement pratiqué, auront été constatées dans le département ou dans la région » (article 74 *c*).

---

(1) Voir Malaquin, *op. cit.*, p. 94.

La procédure de revision est établie par l'article 14 du règlement d'administration publique du 14 mars 1933. Elle a été appliquée dès la mise en vigueur de la loi, dans un petit nombre de départements où les Caisses existantes pratiquaient, en fait, des allocations plus élevées que celles imposées en vertu de la loi de 1922 (Aube, Corse, Ille-et-Vilaine, etc.) [1].

b) — Le taux fixé par le Ministre est mensuel. Mais, bien que l'allocation soit généralement versée mensuellement, il peut se faire que l'on ait à calculer l'allocation due pour une seule journée de travail en application de l'article 74 *d* de la loi [2]. C'est pourquoi le règlement d'administration publique a précisé (article 14), que le taux mensuel devrait être considéré comme étant égal à vingt-cinq fois le taux journalier.

Des difficultés spéciales se sont produites lors de la récente diminution de la durée légale des heures de travail à quarante heures par semaine. Les établissements peuvent en général, répartir les quarante heures hebdomadaires, soit sur cinq jours, soit sur six. Or, l'article 74 *d* déclare que le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre de journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée. On en déduit en principe que les allocations sont calculées au prorata des journées de travail. Il aurait donc pu résulter de l'application de la loi des quarante heures que,

---

(1) Manuel Pratique, p. 14.

(2) « Le nombre des allocations journalières ne peut être inférieur au nombre des journées de travail effectuées au cours d'une période déterminée. » (Art. 74, d. 1°).

suivant les pratiques adoptées par les établissements, certains ouvriers ne touchent que cinq allocations et d'autres six pour le même nombre d'heures de travail. Pour éviter cette inégalité, le Ministre du Travail, dans une récente circulaire[1], s'inspirant de l'article 2 de la loi du 21 juin 1936 sur les quarante heures, article stipulant « qu'aucune diminution dans le niveau de vie des travailleurs ne peut résulter de son application », en déduit que les Caisses sont tenues de verser sous le nouveau régime de durée du travail, six allocations journalières dans tous les cas. Cette solution n'est pas en contradiction avec l'article 74 *d* de la loi du 11 mars 1932 qui fixe simplement un minimum, souvent dépassé en fait.

B. — Aucune déduction ne peut être opérée sauf en cas de fraude ou d'erreur sur le montant de l'allocation due pour chaque journée de travail. Il ne peut être réduit ou supprimé aucune allocation pour malfaçon, manquements au règlement, etc., et cela est une conséquence de la non-assimilation de l'allocation au salaire, « car elle constitue le patrimoine intangible des enfants qui ne peuvent être rendus responsables des fautes des attributaires » [2].

En cas de grève l'allocation ne peut être supprimée pour d'autres journées que celles pendant lesquelles le travailleur n'a pas été occupé.

C. — Les allocations sont incessibles et insaisissables à moins que ce ne soit pour le paiement de dettes contractées en vue de l'entretien de l'enfant; ce caractère sépare encore l'allocation du salaire.

---

(1) Circulaire ministérielle du 25 janvier 1937. *Journ. Off.* Lois et Décrets, 31 janvier 1937, p. 1304.

(2) Circulaire ministérielle du 25 juin 1932. (Manuel Pratique, p. XIV).

§ II

Le Problème du cumul ou du non-cumul des allocations familiales et avantages similaires

Les allocations familiales sont des prestations à caractère professionnel résultant de la conclusion d'un contrat de travail; donc elles ne peuvent se cumuler avec des allocations de même nature. Elles sont différentes du salaire, par suite le travail n'étant pas la cause juridique de l'allocation, c'est l'enfant qui en est cette cause, et le même enfant ne peut donner lieu à un cumul d'allocations. Cependant, l'allocation a pour but de protéger la famille, aussi dans un but de tolérance admet-on le cumul avec certaines prestations.

I. — Cas de non-cumul des Allocations

1). *Non-cumul de plusieurs allocations familiales.*

Il faut envisager ici l'hypothèse de travail simultané des deux conjoints. En ce cas, le bénéficiaire de l'allocation étant l'enfant, il s'ensuit logiquement que lorsqu'il se trouve à la charge de deux salariés, l'un d'eux perd son droit aux prestations. En vue d'éviter toute incertitude quant aux conditions d'application de la règle du non-cumul, le législateur a disposé qu'en cas de salariés à charge desquels se trouve l'enfant, l'allocataire serait toujours le père ou l'ascendant (article 74 *b*).

Il résulte nettement de ce texte, qu'une seule allocation est versée, même au cas où les parents sont employés tous les deux dans des établissements

assujettis. Les travaux préparatoires abondent en preuves qui démontrent bien que telle a été la volonté du législateur [1]. Cependant, une circulaire a dû intervenir le 28 juillet 1934 [2] pour rappeler les termes de la loi. Certaines Caisses du Nord, en effet, n'accordaient au mari salarié que la moitié des allocations auxquelles il pouvait prétendre, lorsque la femme était elle-même salariée.

La circulaire condamne expressément cette pratique absolument illégale. En aucun cas la loi n'a prévu de demi-allocation. Si les conjoints travaillent tous deux dans des établissements affiliés à des Caisses différentes, les allocations doivent en principe, être intégralement versées au mari, sauf aux Caisses intéressées à s'entendre comme le prescrit la loi, pour la répartition des charges.

Mais il reste bien entendu que si l'un des conjoints travaille dans une profession non-assujettie ou n'est pas salarié temporairement pour une raison quelconque, et si l'autre conjoint est salarié dans une entreprise à laquelle la loi est applicable, ce dernier que ce soit le mari *ou la femme*, a droit à l'intégralité des allocations dont les enfants à charge du ménage sont bénéficiaires.

Le rappel des dispositions relatives à l'interdiction de versement de demi-allocations n'a pas été efficace, car une autre circulaire dut intervenir le 14 octobre 1935 pour signaler à nouveau que cette pratique

(1) Lerolle, Rapport à la Chambre, *op. cit.*
F. Saint-Maur, Rapport au Sénat, *op. cit.*

(2) Bulletin du Ministère du Travail, octobre 1934, p. 206.

était absolument contraire à la loi qui n'a pas prévu le partage de l'allocation entre les conjoints [1].

2). *Non cumul des allocations familiales et des majorations pour charges de famille concédées par les fonds de chômage.*

La Commission Supérieure des Allocations Familiales a estimé [2] que les enfants étant à la charge, non pas du seul chef de famille, mais des conjoints (article 203 du Code Civil), la femme salariée a droit pour toutes ses journées de travail à l'intégralité des allocations familiales pour les enfants du ménage dont elle se trouve effectivement avoir la charge.

Ce principe trouve son application exacte dans le cas de chômage du mari.

Certaines Caisses ont objecté que cette réglementation serait génératrice d'abus, car le mari chômeur touche pour ses charges de famille une majoration de l'indemnité de chômage. Aussi pour éviter le cumul, avaient-elles envisagé de réduire de moitié l'allocation accordée à la femme.

Cette pratique est absolument arbitraire et contraire à la loi. L'allocation constitue pour la femme en pareil cas, un droit absolu [3], et le fait pour son mari de toucher comme chômeur des majorations de charges de famille, ne peut avoir pour effet de la priver de ce droit. Les Caisses de compensation ne peuvent se décharger sur les fonds de chômage, d'une partie des obligations dont elles sont tenues. Elles renversent les rôles lorsqu'elles subordonnent

(1) Bulletin du Ministère du Travail, janvier 1936, p. 23.

(2) Voir Manuel Pratique, p. 4.

(3) Décision des Prud'hommes de Lille, Jurisprudence 1935. C. 6.

l'existence d'un droit acquis à l'octroi d'un secours d'assistance, alors que ce sont les secours de chômage qui doivent être subordonnés à la privation des ressources dont disposent normalement les intéressés.

Il n'en demeure pas moins vrai que le cumul des allocations et des majorations des secours de chômage est illégal, les unes et les autres ayant le même objet et tendant au même but. Pour l'éviter, le mari doit donc déclarer au fonds de chômage les allocations que sa femme perçoit afin qu'elles viennent en déduction des majorations de secours auxquelles il peut prétendre. Pour prévenir ce cumul, les Caisses de compensation peuvent exiger de la femme une déclaration du fonds de chômage établissant que son conjoint a déclaré les allocations qu'elle perçoit, et au besoin aviser elles-mêmes le fonds de chômage du montant des allocations versées à la femme pour que les majorations de secours allouées par la suite au mari, soient réduites d'autant.

Ceci résulte d'une réponse ministérielle du 4 avril 1936 [1] et d'une circulaire ministérielle du 14 octobre 1935 [2].

Il est extrêmement heureux que l'Administration se soit refusée à cumuler les allocations familiales et les majorations pour charges de famille des Caisses de chômage. Ce cumul aurait eu pour résultat de rendre l'inactivité plus avantageuse que le travail pour un père de famille tant soit peu nombreuse, et aurait par conséquent été désastreux relativement au problème de la régression du chômage. Or, il ne

(1) *Journ. Off.* du 4 avril 1936, n° 15.104.

(2) Bulletin du Ministère du Travail, janvier 1936, p. 23*.

faut pas oublier que si chaque institution sociale doit s'efforcer d'atteindre une grande extension, ce ne doit pas être au détriment de la prospérité économique du pays, et elle doit tendre à l'harmonie avec les autres institutions pour former un tout homogène.

Les mêmes inconvénients ne se présentent pas relativement aux prestations d'assurances sociales et aux allocations accordées au titre des lois d'assistance. L'intérêt de la famille nombreuse commande, au contraire, d'admettre le cumul des allocations familiales avec ces diverses prestations.

II. — Cas de cumul des allocations

1). *Cumul des allocations familiales et des majorations pour charges de famille des prestations d'assurances sociales.*

Pareille hypothèse ne peut se trouver réalisée que très rarement légalement, puisque les allocations familiales ne sont dues qu'en cas de travail effectif, et que les prestations assurances sociales ne sont versées qu'au cas d'arrêt de travail, pour cause de maladie, invalidité, décès et même de grossesse, la loi exigeant pour le paiement de l'indemnité journalière de l'assurance-maternité, la cessation de tout travail salarié.

Le cumul ne peut donc se produire qu'en fait lorsque d'après une pratique de plus en plus fréquente, les Caisses continuent à verser l'intégralité de l'allocation familiale en cas de maladie, d'accident et même de décès.

Il est évident que l'intérêt de la famille ouvrière est de continuer à toucher les allocations familiales

qui constituent une aide efficace et invariable, plutôt que les majorations des prestations assurances sociales qui présentent plutôt un caractère indicatif qu'elles n'ont de valeur réelle. C'est certainement en considération de cet intérêt, que le paragraphe 7 de l'article 14 du titre II du décret-loi du 28 octobre 1935 portant réorganisation des assurances sociales [1], prend soin de décider que les « droits accordés aux « salariés ne peuvent avoir pour conséquence de « réduire les avantages dont ils peuvent bénéficier en « vertu des dispositions légales sur les allocations « familiales ».

Il semble donc résulter de ce texte que les allocations familiales peuvent se cumuler avec les avantages accordés par la législation sur les assurances sociales, à l'assuré père de famille.

L'hypothèse de cumul légal qui se présente généralement, est celle où le père de famille perçoit d'une part les allocations familiales parce qu'il travaille, et où la mère de famille, assurée sociale, touche les majorations de l'assurance-maternité.

Il est arrivé qu'une Caisse de compensation réduise de moitié l'allocation, sous prétexte que la femme de l'allocataire, assurée sociale, percevait des prestations d'assurances sociales y compris les charges de famille. Cette pratique est condamnable parce que nulle part la loi de 1932 ne prévoit le paiement d'allocations réduites [2], et d'autre part il semble bien résulter du décret-loi de 1935 que le cumul doit être admis.

---

(1) *Journ Off.* de 1935, p. 11.596.

(2) Voir en ce sens réponse ministérielle, *Journ. Off.* 16 octobre 1934, Jurisprudence 1935, d. 6.

Il ne présente d'ailleurs aucun inconvénient étant donnée la modicité des majorations des prestations assurances sociales, et se justifie aisément par la considération qu'il intervient par hypothèse à une période critique de la vie de la famille ouvrière et lui permet plus aisément de la supporter.

2). *Cumul des allocations familiales et des allocations accordées au titre des lois d'assistance.*

Les lois d'assistance des 14 juillet 1913 et 22 juillet 1923, accordent à toute famille de nationalité française et résidant en France, non redevable de l'impôt sur le revenu, une allocation mensuelle pour chaque enfant de moins de quatorze ans à partir du troisième enfant. Il y a donc encore ici possibilité de cumul avec les allocations de la loi de 1932, cumul que le législateur de 1932 n'avait pas prévu, considérant qu'il s'agissait de prestations de nature différente n'ayant pas le même but, ce qui est vrai. Mais le cumul des allocations nationales et professionnelles de la loi de 1932 était interdit pour les agents de l'Etat, départements, communes, et pour les établissements publics.

La loi de 1932 ne l'ayant pas prohibé, le cumul était autorisé pour les ouvriers des entreprises privées. Pour mettre un terme à cette inégalité, M. Doumergue, par un décret-loi du 4 avril 1934 [1] a interdit le cumul des allocations professionnelles et des allocations d'encouragement national aux familles nombreuses de la loi du 22 juillet 1923. Ce décret souleva de vives protestations de la part des familles

(1) *Journ. Off.* Lois et Décrets, 5 avril 1934.

nombreuses par l'organe de leurs associations. Le Conseil Supérieur à la Natalité fit remarquer [1] que le décret aurait pour effet l'exclusion du bénéfice de l'Encouragement National, de tous les salariés dont les familles y trouvaient un appoint intéressant à leurs ressources généralement modestes, alors que des familles relativement aisées continueraient, le père n'étant pas salarié, à jouir des avantages de la loi du 22 juillet 1923. D'autre part, les ouvriers appartenant à des entreprises non encore assujetties, pouvaient cumuler ces allocations avec les allocations familiales bénévoles quand ils en recevaient, ce qui créait des inégalités choquantes entre ouvriers.

Enfin, pour assurer le respect du décret du 4 avril, il eût été nécessaire d'exiger, lors de chaque paiement des allocations nationales, une attestation de l'employeur établissant la situation de l'ayant-droit au regard de la loi de 1932 d'où des échanges de correspondance et des complications dans le travail administratif, accrues encore par l'instabilité du personnel ouvrier, le chômage total ou partiel, l'insuffisance ou l'imprécision des déclarations, la discrimination entre les entreprises assujetties à la loi du 11 mars 1932 et celles qui ne le sont pas. D'autre part l'absence de tout moyen efficace de contrôle rendait inévitables de très nombreuses fraudes.

Mais surtout, c'est le principe même du non-cumul qui était condamnable en l'espèce. Il ne faut pas oublier que la loi de 1923 ne reçoit application qu'à partir du troisième enfant. Or, les allocations professionnelles si elles ont pour but la péréquation la plus

(1) Bulletin Mensuel, août-septembre 1934, p. 80.

complète possible des ressources aux charges de famille, sont encore bien loin d'être assez élevées pour atteindre ce résultat. C'est à partir du troisième enfant que ses charges de famille paraissent particulièrement lourdes à l'ouvrier, et c'est la naissance du troisième enfant qu'il faut cependant encourager davantage, car c'est la multiplication des familles moyennes seule qui permet la lutte contre la dénatalité, la famille normale minimum devant être de trois enfants. On ne fera jamais assez pour cette famille, et la somme produite par les allocations cumulées est très loin de compenser les dépenses occasionnées par la venue du troisième enfant.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement, par un décret-loi du 30 juin 1934 [1] abrogea l'article premier du décret du 4 avril tout en réduisant le taux des allocations d'encouragement national.

Quant aux allocations d'assistance aux familles nombreuses de la loi du 14 juillet 1913, elles peuvent se cumuler avec les allocations de la loi de 1932 sous cette réserve qu'en fait les ressources de la famille, y compris les allocations familiales ne dépassent pas le barème d'assistance, ce qui ôte tout intérêt pratique au cumul [2].

3). *Cumul des allocations familiales et des majorations de pensions d'accidents du travail.*

On sait que la loi de 1932, art. 74 *d* comporte le maintien des allocations familiales en cas de décès de l'accidenté du travail. Cette disposition établit donc un cumul légal des allocations et des majorations de

(1) *Journ. Off.* du 8 juillet 1934.
(2) Manuel Pratique, p. 4².

la pension accordée en ce cas à la veuve, bien que les deux prestations aient un caractère professionnel.

III. — Cas mixtes

Il existe certaines hypothèses dans lesquelles on admet tantôt le cumul, tantôt le non-cumul selon les cas. Il s'agit des indemnités pour charges de famille versées par certaines collectivités. Aux termes du décret sur le non-cumul du 4 avril 1934, modifié par les décrets des 30 juin 1934 et 16 juillet 1935, le cumul de plusieurs allocations versées au titre d'un même enfant, est interdit aux agents ou anciens agents de l'une des collectivités énumérées dans ce décret [1], ou à leur conjoint. On peut se demander à la lecture de ce texte, si le cumul est interdit dans le seul cas où le versement des allocations reste à la charge de l'une des collectivités visées, ou si, au contraire, il suffit que l'un des conjoints soit employé ou retraité de l'une de ces collectivités, pour que le cumul ne puisse avoir lieu.

D'après une lettre du Ministre des Pensions, il semble bien que ce soit la première solution que l'on doive adopter. « Le cumul des allocations de la loi de 1932 et des majorations pour enfants de la loi du 31 mars 1919 (pensions de guerre), reste autorisé si le pensionné ou son conjoint travaille pour le compte d'une entreprise autre que celles visées par le décret du 4 avril 1934, dans le cas contraire, l'interdiction du cumul doit jouer. » [2]

---

(1) Etat, départements, communes, entreprises publiques ou subventionnées concessionnaires de services publics.

(2) Bulletin Mensuel 1935, p. 237.
Réponse ministérielle : Jurisprudence et Questions Ecrites 1936, f. 2.

En vertu d'une instruction du Ministre des Finances, en cas d'interdiction de cumul, les majorations pour enfants doivent être payées d'abord, puis c'est aux Caisses de compensation à suspendre le paiement des allocations familiales si elles sont d'un taux inférieur au montant des majorations, ou à allouer une indemnité différentielle dans le cas contraire.

Lorsque l'un des époux est fonctionnaire et l'autre salarié d'une entreprise assujettie, même si c'est la femme qui est fonctionnaire, la Caisse de compensation dont dépend l'employeur du mari est fondée à supprimer le versement des allocations familiales, car le même enfant ne peut donner droit à deux allocations de même nature [1].

Enfin, les fonctionnaires en retraite salariés d'une entreprise privée, non visée par le décret de 1934, ne peuvent cumuler les avantages attachés à la retraite avec les allocations familiales, non en vertu du décret de 1934 qui ne s'applique pas à ce cas, mais parce que la Commission Supérieure des allocations familiales a estimé que les indemnités pour charges de famille versées par l'Etat à ses fonctionnaires ne devaient pas se cumuler avec les allocations familiales. Or, les retraités de l'Etat continuent à recevoir les mêmes indemnités pour charges de famille qu'en période d'activité pour leurs enfants de moins de seize ans. Ces indemnités étant beaucoup plus élevées que le montant des allocations familiales, il n'y a aucune raison d'admettre le cumul.

---

(1) Réponse ministérielle. *Journal Off.*, novembre 1935.

De toutes ces solutions éparses et fragmentaires concernant les questions de cumul, il est impossible de retirer des directives générales permettant de fixer une règle générale. Toutes les solutions relatives au cumul ont été établies de façon un peu arbitraire de la part de l'administration, dans le sens toutefois de la protection de la famille, au fur et à mesure que des difficultés surgissaient et étaient révélées par l'application de la loi du 11 mars 1932.

Conclusion

Les avantages fournis par la loi du 11 mars 1932 sont extrêmement variables suivant les régions et de nombreux ouvriers s'en sont étonnés. Il est aisé cependant de comprendre la justice de la diversité des barèmes d'allocations familiales. Elle est justifiée par les écarts importants qui se manifestent dans le coût de la vie suivant les régions. C'est ainsi qu'à Tourcoing, le nombre indice du coût de la vie par exemple était de 4.853 alors qu'à Dax il était de 3.259 [1]. Il est juste que les allocations familiales soient moins élevées à Dax qu'à Tourcoing puisqu'il y a entre les deux villes une différence de 32 %, et qu'avec une rémunération moindre l'ouvrier de Dax obtiendra la même somme de satisfaction que l'ouvrier de Tourcoing.

(1) Bulletin de la statistique générale de la France, avril-juin 1935.

CHAPITRE III

Application de la Loi du 11 Mars 1932
Appréciation critique

La généralisation des allocations familiales peut actuellement (1937) être considérée comme chose faite [1]. L'application de la loi est généralisée dans le commerce et dans l'industrie, et introduite dans l'Agriculture. Mais l'histoire des allocations familiales pendant la période transitoire n'a pas été sans présenter de nombreuses vicissitudes, car des défaillances regrettables se sont produites dans l'application de la loi, et la pratique a révélé les inconvénients de l'obligation légale dans le système des allocations familiales, inconvénients inhérents à l'obligation elle-même, mais non à la rédaction de la loi du 11 mars 1932 qui se révèle satisfaisante dans l'ensemble.

(1) Décrets d'application aux diverses professions : 12 août 1933; 16 décembre 1933; 23 février 1934; 15 mars 1934; 4 mai 1934; 19 mai 1934; 20 juillet 1934; 26 novembre 1934; 29 novembre 1934; 5 janvier 1935; 9 mars 1935; 20 mars 1935; 26 juillet 1935; 13 septembre 1935; 13 novembre 1935; 10 janvier 1936; 27 février 1936; 12 mai 1936; 18 mai 1936; 29 juillet 1936; 8 novembre 1936; 19 novembre 1936; 31 décembre 1936; 30 janvier 1937; 7 mars 1937.

Section I

DEFAILLANCES DANS L'APPLICATION DE LA LOI

L'application de la loi par décrets n'a pas soulevé de graves difficultés tant que ces décrets ne visaient que les grosses industries affiliées déjà pour la plupart à des Caisses de compensation. Mais il n'en a pas été de même lorsqu'il s'est agi d'assujettir les petits fabricants et les commerçants de détail. Ils ont opposé une vive résistance à l'obligation légale, soit en prétendant que leur profession n'était pas expressément visée par le décret d'assujettissement, ou bien en refusant de payer leurs cotisations, et l'Administration s'est montrée très indulgente à leur égard en n'appliquant pas les sanctions légales, ou même en retardant l'assujettissement par décret pour certaines professions.

D'autre part, la tolérance des Caisses irrégulières constitue un danger réel pour le bon fonctionnement du système de la compensation.

1). *Défaillance dans l'application de la loi du côté des employeurs assujettis.*

1° Certaines catégories d'employeurs ont refusé obstinément de se considérer comme assujettis, lorsqu'ils ont pu trouver dans le décret qui les visait normalement, un manque d'adaptation exacte à leur cas. On sait que les décrets ont pris pour base d'assujettissement la nomenclature des industries et professions de la statistique générale de la France. Or, il peut arriver que les groupes ou sous-groupes

professionnels empruntés à la nomenclature et assujettis par le décret ne qualifient pas les professions d'après les termes mêmes qu'on emploie pour les désigner dans la pratique. L'assujettissement des garagistes, par exemple, a donné lieu à de nombreuses difficultés. Les garagistes soutenaient que leur profession n'était pas visée par le décret du 12 août 1933 [1] qui ne mentionne dans son énumération que le sous-groupe : chaudronnerie, fonderie et constructions mécaniques. Et il s'est trouvé des tribunaux pour leur donner raison [2] en droit, alors cependant que les dispositions du décret son générales et absolues, et que si elles se réfèrent à titre de simple indication à la nomenclature, elles s'appliquent néanmoins à certaines catégories professionnelles tout entières et notamment à celles concernant le travail des métaux ordinaires et par conséquent à la profession de garagiste.

2° D'autres employeurs ne contestaient pas la validité de leur assujettissement mais se bornaient à n'en pas tenir compte et à se comporter comme si la loi n'existait pas. En mars 1936, 75 % des employeurs *assujettis* ne s'étaient inscrits à aucune Caisse [3]. Ils se dispensaient purement et simplement de leur propre autorité, de se conformer à la loi et de verser des cotisations dont ils étaient redevables. Ce qui rendait cette situation extrêmement grave, c'est que

---

(1) *Journ. Off.* 17 août 1933.

(2) Tribunal de paix de Meslay-sur-Maine, Tribunal Correctionnel de Dôle; Bulletin Mensuel 1935, p. 38 et 59.

(3) Lettre adressée par l'Alliance Nationale contre la dépopulation au Ministre du Travail.

les sanctions n'étaient appliquées ni selon la lettre de la loi, ni dans son esprit.

Les tribunaux n'appliquaient aux rares employeurs que l'Inspection du travail se décidait à poursuivre, que des pénalités dérisoires qui faisaient éclater près des autres dissidents l'avantage qu'ils avaient à ne pas se mettre en règle avec la loi. M. Rey cite un cas particulièrement typique[1]. Un employeur assujetti depuis le 1er juillet 1934, s'est vu dresser procès-verbal en juillet 1934 pour infraction à la loi du 11 mars 1932. Jugé seulement en mars 1935, il s'est vu infliger par le Tribunal une amende totale de cinq francs pour n'être pas affilié à une Caisse agréée et pour n'avoir pas produit les pièces d'affiliation nécessaires, donc pour deux contraventions. Or, il occupait cinquante salariés et le bénéfice qu'il a réalisé par le seul fait de sa non-affiliation pendant quinze mois et à supposer qu'il ait versé les allocations à son personnel est de 10.000 francs.

L'intérêt qu'il a à se laisser condamner est trop évident pour qu'il ne soit pas tenté de ne pas s'affilier, même après sa condamnation.

Cette indulgence des tribunaux était extrêmement grave et il importe de le souligner, parce que la carence des employeurs réfractaires nuit à un nombre considérable de personnes. Les premières victimes en sont tout d'abord les employeurs simplement honnêtes qui se sont régulièrement affiliés dès la publication des décrets d'assujettissement. Ils ont dû supporter une charge et des frais généraux que n'ont pas les réfractaires. Lourdement handicapés par la concur-

(1) Rapport au XVe Congrès des Allocations Familiales.

rence déloyale qui leur est faite, ils deviennent résolument hostiles aux allocations familiales puisque la loi est devenue une cause d'injustice. L'employeur qui rallie à la Caisse ne peut comprendre qu'en cette période de crise l'obligation légale ne soit pas la même pour tous. Le jeu de la compensation impose cependant une égalité rigoureuse sous peine de voir s'accomplir de grandes injustices. On sait, en effet, que le montant de la cotisation patronale à une Caisse de compensation est d'autant plus bas que les employeurs affiliés sont plus nombreux. Les dissidences qui se produisent aboutissent donc à faire payer aux affiliés une partie des charges que les réfractaires ne veulent pas assumer. Cet effet est caractéristique des allocations familiales. « Alors « que pour d'autres lois sociales, dit M. Bonvoisin [1], « si l'abstention de certains assujettis a pour consé- « quence déplorable de priver leur personnel du « bénéfice de l'institution, du moins n'en résulte-t-il « aucun préjudice pour leurs ressortissants. Dans « notre matière, au contraire, à la privation des « allocations familiales dont pâtissent les familles « qui y ont droit, s'ajoute l'incidence de la compen- « sation qui fait supporter aux employeurs conscien- « cieux le contre-coup de l'indélicatesse des autres. »

On comprend aisément l'amertume de ceux qui n'ont fait qu'accomplir leur devoir envers un régime plein d'indulgence pour les retardataires.

D'autre part, il est difficile de leur parler d'un relèvement des allocations si justifié soit-il par l'effondrement de la natalité et les besoins des

(1) Rapport au XV[e] Congrès des Allocations Familiales.

familles nombreuses, puisque ce relèvement ne fait que favoriser davantage à leur détriment, ceux de leurs concurrents qui n'observent pas la loi. A plus forte raison est-il difficile de leur demander des suppléments de cotisations en faveur de prestations extra-légales. Ils répondront avec une trop grande logique, que payant déjà plus que leur part en allocations mensuelles, ils ont dépassé leur obligation sociale à ce point de vue.

La mauvaise volonté des employeurs dissidents nuit donc à la généralité des employeurs affiliés et à la masse des travailleurs bénéficiaires des prestations de la Caisse.

Il est une autre catégorie de travailleurs à qui elle porte un préjudice considérable, c'est au personnel employé chez ces patrons non affiliés. Non seulement il ne participe pas aux prestations extra-légales des Caisses, mais encore très souvent ne touchera-t-il pas les prestations de la loi, soit que l'employeur ignore ce qu'il doit, soit qu'il veuille se soustraire le plus longtemps possible aux obligations qu'il a non seulement vis-à-vis de sa profession, mais encore envers une partie de ses collaborateurs. On peut objecter à ceci que la loi n'a pas seulement prévu des sanctions pénales mises en œuvre par l'Inspecteur du Travail, mais aussi une action directe de l'allocataire envers l'employeur pour le paiement des allocations dues. Malheureusement, cette objection n'a qu'une valeur théorique. Comment peut-on, de bonne foi, croire à la mise en œuvre de ces recours? Tant que les allocataires ont encore leur place, ils se gardent bien d'intervenir de crainte de sanctions toujours possibles sous forme de licenciement. Alors se

substitue au recours devant le Conseil des Prud'hommes, une intervention timide, parfois anonyme auprès de l'Inspecteur du Travail. Et encore cette façon de faire est-elle souvent interdite aux intéressés dans bien des cas, par exemple lorsqu'ils ne sont que quelques bénéficiaires très faciles à repérer dans une même entreprise. Dans ces conditions, ils préfèrent se taire, car en cette période de chômage il vaut mieux risquer de perdre les allocations familiales que de perdre sa place et son salaire.

Quant aux Caisses, elles sont les principales victimes des dissidences. Elles ont bien, légalement, la possibilité d'imposer aux retardataires l'affiliation rétroactive au jour de l'assujettissement, et ne perdront donc rien soi-disant pour avoir attendu. Pratiquement, elles ne peuvent procéder ainsi. Les employeurs dissidents sont toujours ceux qui ne retirent aucun intérêt de la compensation, et ce régime se traduit pour eux par des différences assez sensibles. La Caisse ne peut leur imposer en bloc les charges qu'ils ont laissé s'accumuler. Trop souvent des employeurs ont déclaré que l'application de la loi les exposerait à des accidents financiers ou les obligerait à congédier une partie de leur personnel pour qu'il soit possible aux Caisses de demander à la fois plus que la cotisation normale.

Cet état de choses est donc profondément injuste et néfaste pour la natalité française, à tel point que l'Alliance Nationale s'est émue et a dû intervenir auprès du Ministre du Travail. Dans une lettre [1] qu'elle lui a adressée le 12 mars 1936, elle lui

(1) Document communiqué par l'Alliance Nationale.

rappelle que le nombre des naissances vient de tomber de 100.000 en cinq ans puisqu'en 1930 on enregistrait 750.000 naissances, et en 1935, 650.000 seulement, et que les allocations professionnelles constituent la seule aide sérieuse qui ait été instituée en faveur des travailleurs du commerce et de l'industrie, la seule qui puisse réaliser la péréquation des ressources aux charges de famille sans laquelle il est impossible d'enrayer la dénatalité. Le fonctionnement parfait de la loi du 11 mars 1932 présente donc un intérêt vital pour le pays. Or, elle n'est appliquée ni dans sa lettre, ni dans son esprit, puisque 25 % seulement des employeurs sont affiliés et que 20 % des salariés ne bénéficient pas des allocations auxquelles ils ont droit [1].

2). *Défaillance dans l'application de la loi du côté des Caisses.*

Il est un phénomène plus grave encore que la résistance de certains employeurs à l'application de la loi, c'est la tolérance de Caisses irrégulièrement constituées, parce que l'agrément ne leur a pas été conféré, les conditions de garantie requises n'étant pas réalisées. Ces Caisses, de fondation postérieure à l'application de la loi, n'ont été créées que pour concurrencer les Caisses anciennes, en limitant leur recrutement à des établissements dont les membres comprenaient un nombre de chefs de famille inférieur

(1) La différence entre ces deux pourcentages provient de ce que ce sont les gros patrons qui sont affiliés, patrons employant un personnel nombreux. Or, la Caisse a surtout intérêt à affilier les employeurs qui n'ont pas de charges de famille, car ce sont eux qui permettent à la compensation de jouer, et ces employeurs sont souvent les petits patrons dissidents.

à la moyenne. Certains inspecteurs du Travail ayant voulu appliquer aux employeurs affiliés à ces Caisses illégales les pénalités prévues par la loi, ont reçu des instructions les priant de surseoir à toute poursuite. Bien des Caisses non agréées ont pu continuer à exercer leur activité sans être inquiétées par personne.

C'est là que l'influence de la politique s'est manifestée et que des interventions parfois massives ont réussi à paralyser l'application de la loi pendant des mois.

Bien mieux, on en est arrivé à voir l'agrément accordé à des organismes qui n'étaient pas constitués selon l'esprit de la loi.

« Le chapitre de l'agrément des Caisses est un des « plus curieux et des plus pénibles de l'histoire des « allocations familiales. En l'absence d'idées directrices bien solides, déclare M. Rey[1], on a refusé « aux uns ce que l'on avait accordé à d'autres, on « a vu des requérants, à force d'insister, finir par « avoir gain de cause quand même, des situations « acquises et stables menacées par des précédents « d'autres professions ou régions. »

On a même vu le Ministre usant de son pouvoir discrétionnaire, conférer l'agrément à un service particulier pour lequel les Commissions consultatives avaient émis un avis défavorable. Il est bien évident que ce service avait un intérêt financier à ne pas faire partie d'une Caisse.

En accordant de pareils agréments, en tolérant l'existence de Caisses irrégulières, on prive les Caisses ordinaires de ressources importantes, souvent même de la majorité des ressources qui leur permettent

(1) Rapport au XV[e] Congrès des Allocations Familiales.

d'opérer la compensation [1]. Si cela continue, les Caisses anciennes, ne conservant que les établissements ayant des charges de famille élevées, devront augmenter progressivement leur taux, ce qui déterminera leur désagrégation et par suite la ruine des allocations familiales.

On en arrivera progressivement à voir la loi de 1932 rejoindre les autres lois sociales qui ont la réputation d'être restées inapplicables ou de n'avoir été respectées que par une minorité consciente de ses devoirs. Or, l'application de la loi sur les allocations familiales est d'un intérêt vital pour le pays et le principe dont elle procède est trop équitable pour qu'on se résigne à la voir tomber à ce niveau.

Le remède est si simple cependant. Il suffirait d'appliquer les sanctions prévues par la loi d'après ses termes et dans son esprit, c'est-à-dire en ne s'inspirant que de l'intérêt général de ceux qui sont appelés à payer pour que les chefs de famille puissent toucher. Le jour où les tribunaux, dont il est pénible de constater l'incompréhension d'une institution si utile, auront saisi que la loi n'a que deux buts : égaliser les charges entre employeurs, élever au maximum les bénéfices qu'en retirent les travailleurs, le jour où les hommes politiques consentiront à ne pas entraver la tâche d'une Administration qui en a compris l'esprit, l'avenir de l'institution sous le régime de l'obligation sera assuré.

Cependant, le fonctionnement du système sous le régime de l'obligation, n'a pas manqué de causer des

---

(1) Voir Rapport de M. Rey au XVI[e] Congrès des Allocations Familiales.

déboires aux partisans les plus convaincus de l'obligation légale, déboires dûs principalement à l'état d'esprit dans lequel il a été appelé à fonctionner.

Section II

INCONVENIENTS PRATIQUES DE L'OBLIGATION LEGALE

§ I

Difficultés d'interprétation de la loi

« Elles sont inhérentes, nous dit M. Bonvoisin [1], au laconisme d'une loi dont nous avons naguère vanté la discrétion et la souplesse, faisant confiance à l'esprit de solidarité et d'entente des patrons assujettis pour en favoriser l'application dans l'harmonie des intérêts en cause. »

Cette optimiste confiance a-t-elle été justifiée par les faits?

On sait que la loi a consacré l'existence simultanée de Caisses professionnelles et interprofessionnelles. Il s'agissait surtout de tenir compte des organismes préétablis qui s'étaient constitués sous les deux formes. Pourtant rien dans la loi n'interdit la création de nouvelles Caisses et la tâche la plus ardue de la Commission Supérieure des Allocations familiales a été d'arbitrer les intérêts de sens opposé que cette co-existence a fait naître. D'une part, en effet, le désir de création des Caisses pro-

(1) Rapport général, XV[e] Congrès des Allocations Familiales.

fessionnelles peut être très légitimement occasionné par le souci des employeurs de même catégorie d'équilibrer le prix de revient de leur fabrication en tenant compte de la concurrence. Mais, d'autre part, les professions à faibles charges de famille [1] ont cherché à se constituer en Caisses autonomes, et ce séparatisme a pour résultat de priver la Caisse Régionale interprofessionnelle des cotisations spécialement intéressantes de toute une catégorie d'entreprises, ce qui réduit d'autant sa base de compensation. Lorsque la Caisse interprofessionnelle doit limiter son action aux professions chargées d'enfants, le taux des cotisations subit une ascension exagérée, parce que le principe de la compensation ne peut plus jouer, étant privé de son élément de stabilisation : les professions à faibles charges de famille.

Voilà pourquoi *dans l'esprit* des rapporteurs de la loi, les Caisses professionnelles ne devaient être que l'exception, le système de la compensation étant basé en France sur la Caisse Régionale interprofessionnelle. Malheureusement il n'en a pas été ainsi et les Caisses professionnelles, malgré le désir du législateur non exprimé dans le texte, il est vrai, se sont multipliées de façon inquiétante [2] en raison des multiples inconvénients que leur agrément entraîne.

(1) Les charges de famille sont très variables suivant les professions et ne sont pas les mêmes par exemple dans le textile ou le bâtiment.

(2) Voir rapport de M. Rey, XVI[e] Congrès des Allocations Familiales.

§ II

Difficultés d'application de la loi dues à la crise

On a bien souvent répété au cours des travaux préparatoires que la loi devait être votée non pas malgré la crise, mais à cause de la crise, et rien n'est plus juste. Il n'en est pas moins vrai que c'est la crise qui a provoqué certaines résistances de la part des employeurs assujettis à l'application de la loi. Il a fallu procéder avec beaucoup de ménagement et un certain doigté pour généraliser les allocations familiales et parfois si les inspecteurs du travail se sont montrés indulgents, si l'on a retardé l'assujettissement par décret de certaines professions, c'est en raison des répercussions que la solution à intervenir pouvait avoir sur des industries en crise qui réclamaient un traitement de faveur, à peine de voir une application trop stricte de la loi entraîner des catastrophes financières et la fermeture des usines. La crise a donc été un obstacle certain à la généralisation rapide du système, ce qui ne fait d'ailleurs que confirmer la nécessité de l'obligation légale. D'ailleurs il ne faut pas oublier que la crise sévit pour tout le monde et qu'à moins de créer des injustices et des situations privilégiées, il est nécessaire de la faire respecter par tous les assujettis.

§ III

Orientation vers un régime minimum

L'obligation légale a entraîné dans de nombreux cas, en raison des difficultés qui se sont produites, un résultat que l'on pouvait craindre en espérant qu'il ne se réaliserait pas : l'orientation vers un régime

minimum. Il a bien fallu constater que les Caisses se montraient moins libérales que par le passé, peut-être contre leur gré, mais pour une triple raison.

1. — Tout d'abord les abus se sont multipliés chez les allocataires. Tenant désormais leurs droits de la loi, ils ont trouvé tout naturel d'en abuser. On a vu se multiplier des certificats d'apprentissage de fantaisie et des certificats de complaisance en matière de prolongation au délai de l'âge scolaire. Toutes les allocations que touchent illégalement certains allocataires diminuent forcément les disponibilités des Caisses à l'égard des travailleurs qui ont réellement besoin des prestations.

2. — Les dissidences collectives qui se sont produites ont privé les Caisses d'une partie de cotisations sur lesquelles elles comptaient, et ont fortement impressionné les adhérents et restreint leur générosité. D'autre part, les créations de Caisses professionnelles multipliées et la tolérance de Caisses irrégulières a restreint la compétence des Caisses interprofessionnelles qui privées encore de ce fait de ressources importantes n'envisagent pas sans inquiétude le maintien et, à plus forte raison, l'extension de leur activité dans le domaine extra-légal.

3. — Enfin, et ceci est plus grave, la mentalité des employeurs adhérents s'est sensiblement altérée. Avant le 1er octobre 1933, les adhérents bénévoles se montraient plus larges dans l'attribution des prestations et l'appréciation des cas d'espèce. Généreux par contrainte ils y regardent de plus près, car il est dans la nature humaine de payer de meilleur gré un don qu'un impôt. Lorsqu'une loi impose une charge quelconque, on se tient strictement à l'obligation

qu'elle définit. Les employeurs, ralliés par force aux Caisses de compensation, entendent exécuter strictement les prescriptions de la loi parce qu'ils ne veulent pas se mettre en contradiction avec elle mais ne veulent rien savoir pour aller au delà. Ce minimalisme est extrêmement regrettable, car tout au long de ses prescriptions le législateur entendait se borner aux minima imposés par la stricte justice, mais espérait fermement que les Caisses feraient beaucoup mieux et maintiendraient leurs allocations à une moyenne beaucoup plus élevée que le taux légal, tout en en étendant le bénéfice à d'autres situations que celles qu'il pouvait prévoir, selon les espèces.

Telles sont, dans les grandes lignes, les difficultés qu'a rencontrées dans ses premières années d'existence l'application de la loi. Il faut remarquer que certaines causes de défaillances sont appelées à s'atténuer ou à disparaître. C'est ainsi qu'actuellement toutes les professions du commerce ou de l'industrie sont assujetties [1]. Il ne pourra donc plus désormais se trouver d'employeurs à prétendre que l'Administration ne les a pas visés par décret, ni de tribunaux à leur donner raison. En mai 1936, on considérait que les trois-quarts des assujettis étaient encore des insoumis; toutes les professions commerciales ou industrielles étant assujetties, force leur sera bien de rentrer au bercail.

D'autre part les Caisses irrégulières sont également appelées à disparaître lorsque le cycle des consultations sera fermé, et quand les demandes d'agrément

(1) Bonvoisin : rapport au XVII[e] Congrès des Allocations Familiales.

seront liquidées, car à l'heure actuelle elles bénéficient du doute et l'on attend toujours pour les poursuivre que leur demande d'agrément soit rejetée.

Reste l'impossibilité pour les Caisses de faire rentrer certaines cotisations. Il dépendra des tribunaux et de leur sévérité plus ou moins grande à l'égard des contrevenants, de faire cesser cet état de choses. Reste encore l'orientation des Caisses vers un régime minimum, mais cet inconvénient va être corrigé par l'achèvement de l'assujettissement de tous les employeurs. Et déjà, depuis juin 1936, nombre de Caisses ayant vu leur compétence étendue à l'ensemble de leurs ressortissants ont commencé à relever, dans une proportion parfois considérable, le barême de leurs allocations, car les derniers employeurs assujettis ont été les petits patrons, les petits commerçants, dont les cotisations sont extrêmement intéressantes pour les Caisses, le personnel des petites maisons étant plus souvent composé de célibataires que de gens mariés. Le chiffre des employeurs adhérents aux Caisses est passé en une année, de 1936 à 1937, de 218.000 à 280.000, en augmentation de 28 %, et celui des salariés de 4.238.000 à 4.803.000, soit une augmentation de 13 % seulement. En même temps le nombre des familles allocataires s'est élevé de 1.305.000 à 1.495.000 et celui des enfants bénéficiaires de 2.313.000 à 2.600.000. Pour ces enfants il a été versé en 1936 872.000.000 de francs contre 780.000.000 en 1935.

Ces chiffres sont extrêmement éloquents et prouvent surabondamment l'utilité des allocations familiales et l'ampleur que prend leur développement sous l'impulsion de l'obligation légale.

CHAPITRE IV

Avenir des Allocations Familiales en France

Il semble que l'institution des allocations familiales arrive à une autre étape de son histoire. L'utilité des prestations des Caisses de compensation est essentiellement fonction du niveau des salaires et du coût de la vie. Or l'année 1936 a été caractérisée en France par un bouleversement total de ces deux éléments, et l'on a pu se produire des relèvements considérables de salaires entraînant une hausse très forte du coût de la vie. Les répercussions de ces événements sur les allocations familiales méritent donc d'être examinées avec soin.

Pendant les derniers mois de l'année 1936 on a pu envisager avec angoisse l'avenir des allocations familiales. Tout d'abord la hausse des salaires et du coût de la vie rend absolument nécessaire une hausse corrélative des allocations pour la protection de la famille ouvrière. Prenons le cas d'un ouvrier parisien gagnant, en mai 1936, 12.000 francs par an et ayant bénéficié en juin d'une augmentation de 15 %, soit 1.800 francs pour une année. Du seul fait que la hausse des salaires a été uniforme pour tous les ouvriers sans tenir compte de leur situation de

famille, est résultée une grande injustice. Les ressources de cet ouvrier, s'il était père de famille, se sont accrues dans une proportion d'autant plus faible par rapport aux autres que ses charges de famille étaient plus élevées, c'est-à-dire que ses besoins étaient plus grands. Il recevait, outre son salaire, 2.400 francs d'allocations s'il avait quatre enfants à charge, 4.320 francs s'il avait six, 6.240 francs s'il en avait huit. Le pourcentage de son augmentation de 1.800 francs à ses ressources totales antérieures est donc de 15 % s'il est célibataire, 12.50 % s'il a quatre enfants à charge, 11.02 % s'il en a six, 9.86 % s'il en a huit. Pour qu'il se trouve dans une situation plus mauvaise qu'auparavant, il suffit donc d'un relèvement du coût de l'existence de 10 % s'il a huit enfants et de 12.50 % s'il en a quatre.

Or, les économistes les plus pondérés estiment que la vie augmentera au moins de 15 % du fait des nouvelles lois sociales; c'est donc extrêmement grave pour les familles ouvrières désavantagées par rapport aux célibataires. Leurs enfants vont être condamnés, dans les familles nombreuses, à la misère physiologique et l'on se trouve replacé dans les conditions qui, dans les dernières années de la guerre, avaient ému M. Bernanet et donné naissance à l'institution.

Une conclusion rigoureusement logique s'impose; il va falloir relever le taux des allocations dans des proportions considérables. Mais où trouver des ressources? Pas dans les milieux patronaux à une époque où les employeurs se sont vus accablés sous un fardeau de lois sociales justes en elles-mêmes, mais qui, imposées en bloc, constituent une charge écrasante à une époque où la crise économique est

très loin d'être résolue. Il ne faut donc pas compter sur la générosité patronale spontanée.

Le problème est ardu et les groupements natalistes n'ont pu s'empêcher d'exhaler une certaine amertume en constatant que l'on a laissé échapper en juin 1936 une magnifique occasion de procéder aux relèvements de salaires sous forme de relèvement du taux des allocations, ou tout au moins d'affecter aux familles ouvrières une importante partie des sommes élevées consacrées aux augmentations de salaires, alors que la forme sous laquelle elles ont été opérées avantage encore les célibataires au détriment des familles nombreuses. Si les familles ouvrières s'étaient toutes réunies pour réclamer une solution commandée par la justice, comme elles sont encore la majorité dans le monde des travailleurs, elles auraient obtenu gain de cause. Elles ont laissé échapper la plus belle occasion d'améliorer leur sort qui puisse jamais se présenter à elles.

Mais il ne sert à rien de récriminer. Il vaut mieux essayer, puisque le fait est accompli, d'y chercher un remède efficace.

Dans un article paru en août 1936 [1], l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la Natalité française propose une solution. Après avoir constaté qu'il ne faut chercher de ressources ni dans l'Etat, car une augmentation de la fiscalité ne peut être envisagée, ni chez les patrons à qui l'on ne peut demander un nouveau sacrifice après le relèvement de leurs frais de production d'au moins 40 % qui

(1) Revue de l'Alliance Nationale, août-septembre 1936. F. Boverat : *Allocations et prix de la vie.*

leur est imposé, M. Boverat propose une autre solution : le prélèvement sur les salaires. En revenant sur ce qui a été fait en juin, on réparerait l'erreur commise. Au point de vue des principes personne ne pourrait déclarer injuste que les travailleurs soient obligés d'abandonner 2 % de leurs salaires pour venir en aide à leurs camarades chargés de famille. Ils auraient mauvaise grâce à se plaindre, car sous le régime égalitaire et communiste dont rêvent beaucoup d'entre eux, régime où il n'y aurait plus de propriété privée et plus de riches, c'est la totalité des allocations qui serait prélevée sur le produit de leur travail, et non plus seulement une petite partie.

Cette solution est juste et ingénieuse, mais bouleverserait les plus solides fondements sur lesquels est assis le système actuel en France. Cela n'irait pas sans présenter de sérieux inconvénients, ne serait-ce qu'en raison de l'ingérence forcément obligatoire de représentants ouvriers dans l'administration des Caisses. Mais surtout les ouvriers sont très loin à l'heure actuelle de consentir à toute collaboration. En juin 1936, les rares employeurs qui ont proposé le relèvement des salaires sous forme de relèvement des allocations familiales se sont heurtés au refus des délégués ouvriers. Il faudrait faire toute une éducation de solidarité dans les masses ouvrières et leur faire comprendre les principes de justice dont procèdent les allocations. Mais c'est là un travail de longue haleine qui n'aura pas besoin, semble-t-il, d'être entrepris.

En effet, une nouvelle tendance s'est manifestée lors des réajustements des salaires au coût de la vie

qui se sont produits au début de 1937. Les réajustements ont été opérés par des arbitres; or de nombreuses sentences arbitrales, suivant l'exemple donné par M. W. Oualid, ont opéré ce relèvement sous forme d'affectation aux allocations familiales d'une petite partie de la hausse des salaires qu'elles accordaient. Et, fait significatif, les syndicats ouvriers ont donné leur assentiment à cette façon de procéder, sans doute parce qu'ils avaient reconnu leur erreur passée.

Ces décisions arbitrales sont spécialement intéressantes parce que les chiffres adoptés prouvent clairement qu'une petite somme distraite de celles qui étaient affectées aux relèvements de salaires, produit au regard des allocations familiales des résultats appréciables. C'est ainsi que M. Oualid, arbitrant le conflit entre travailleurs et employeurs de la métallurgie parisienne, a décidé [1] le relèvement des allocations de :

30 à 60 fr. pour le premier enfant
50 à 100 fr. pour le second,
120 à 160 fr. pour le troisième,

et pour arriver à doubler l'allocation il a suffi d'affecter au relèvement des allocations une somme égale à 1,5 % des salaires.

L'augmentation de salaire qui a été de 8,5 % pour le travailleur sans enfants, s'est élevé à 10,4 %, 13,4 %, 14,3 % pour les pères de un, deux, trois enfants, et la somme annuelle revenant sous forme

(1) Note pour MM. les Surarbitres 1937. Document communiqué par l'Alliance Nationale.

d'allocations aux femmes et enfants des métallurgies parisiennes s'est trouvée augmentée de 75 millions [1].

Il est donc bien facile d'améliorer considérablement, et à peu de frais, la situation si difficile des familles.

L'exemple de M. Oualid a été suivi par d'autres arbitres. Mais leur façon de procéder demande quelque correction. L'application de la formule de M. Oualid consiste à affecter au relèvement des allocations une part de majoration des salaires accordés. Elle soulève ainsi de sérieuses difficultés de technique pour les Caisses de compensation. C'est pourquoi le Ministre du Travail a dû intervenir auprès des surarbitres par une lettre que nous reproduisons *in extenso* et qui donne à ce sujet de très utiles indications [2].

Ministère du Travail.

Paris, le 8 mars 1937.

Le Ministre du Travail
à Messieurs les Surarbitres,

Monsieur le Secrétaire général de l'Alliance Nationale contre la dépopulation a bien voulu me communiquer un exemplaire d'une note qu'il vous a adressée pour appeler votre attention sur l'utilité d'un relèvement des allocations familiales et sur l'intérêt que présenteraient des décisions d'arbitrage analogues à cet égard à celle rendue par M. Oualid dans la métallurgie de la région parisienne.

Je tiens à dire que j'approuve complètement dans son principe l'initiative prise en la matière par M. Oualid. Envisager une augmentation des allocations familiales à propos d'une

(1) Note à la Presse : importants relèvements d'Allocations Familiales 1937. Document communiqué par l'Alliance Nationale.

(2) Document communiqué par l'Alliance Nationale.

demande de révision de salaires, apparait, quant au but recherché, des plus louables.

Mais si l'augmentation en soi du taux des allocations familiales est très désirable, l'application de la formule adoptée par M. Oualid et qui consiste à affecter au relèvement des allocations familiales une part de majoration des salaires accordés, soulève de sérieuses difficultés de caractère technique pour les Caisses de compensation d'allocations familiales, difficultés qui ont été évoquées au cours de la dernière réunion de la Commission Supérieure des Allocations Familiales.

En effet, l'arbitrage a porté sur des entreprises visées dans une convention collective. Or, ces entreprises ne relèvent pas d'une seule et même Caisse professionnelle. Elles relèvent de plusieurs Caisses n'ayant ni la même circonscription territoriale, ni la même compétence professionnelle, et dans chacune elles ne constituent qu'une fraction. Il n'y a donc ni territorialement, ni professionnellement coïncidence entre les professions visées par l'arbitrage et les unités de compensation. L'application de l'arbitrage conduit donc des employeurs qui, en vertu de la loi de 1932 ne sont tenus en matière d'allocations familiales, que de s'affilier à une Caisse de compensation agréée pour assurer à leur personnel le service des allocations familiales et qui, jusqu'ici participaient à une même compensation, à verser des allocations différentes.

D'autre part, l'arbitrage prévoit à la fois le prix de revient et un barème minimum d'allocations. Or, le niveau des salaires étant très variable, dans la circonscription territoriale soumise à l'arbitrage, l'application du même pourcentage de salaires à des masses de salaires dissemblables donne des produits différents, de sorte qu'en fait, les Caisses de compensation intéressées sont exposées à recevoir des sommes, qui, suivant les cas, permettront de porter le barème des allocations à un taux inférieur, égal ou supérieur au barème fixé par l'arbitre.

Enfin, un même pourcentage de salaires correspondant à des barèmes d'allocations différents d'une région à l'autre, d'une profession à l'autre, et même à des barèmes différents pour une même profession d'une époque à l'autre, par suite de variations de salaires, si l'arbitrage était étendu à toute la Seine, il conduirait à une multiplicité de barèmes d'ailleurs perpétuellement variables.

Aussi, pour pallier dans la mesure du possible à ces inconvénients, paraît-il indispensable, lorsque la question du taux des allocations familiales est invoqué dans un arbitrage, que l'arbitre se contente d'indiquer le barème des taux auquel les allocations devront être portées, en valeur absolue pour chacun des enfants, sans fixer le pourcentage des salaires corres-

pondant, essentiellement variables dans le temps et dans l'espace, suivant le niveau des salaires eux-mêmes.

Je vous serais reconnaissant de vouloir bien tenir compte le cas échéant, des considérations exposées dans la présente communication, dans les décisions d'arbitrage que vous serez appelés à rendre à l'avenir.

Le Ministre : Jean Lebas.

Les décisions arbitrales majorant les cotisations patronales aux Caisses de compensation ont considérablement amélioré la situation. Mais il faut reconnaître aussi que de nombreuses Caisses spontanément bien que la prolongation de la scolarité accroisse leurs charges, viennent de procéder à des relèvements de leurs barèmes [1] afin d'ajuster aussi les allocations aux conditions de vie des travailleurs, d'éviter qu'elles ne constituent qu'une somme infime et dérisoire (appréciée en francs dévalués) que l'ouvrier ne pourrait considérer comme réellement utile. On a pu assister depuis le début de 1937 à un relèvement général des barèmes des Caisses, facilité par la généralisation de l'institution à toutes les professions commerciales et industrielles survenu corrélativement, ce qui élargissait la base de répartition. Les barèmes les plus élevés dépassent celui des fonctionnaires et atteignent un niveau tel qu'une famille de cinq enfants recevra désormais à Paris 810 francs par mois, soit à peine moins que le gain d'un manœuvre. A la veille du Congrès du 6 mai 1937, M. Bonvoisin évaluait le montant des allocations versées par les Caisses et Services particuliers à plus de 2 milliards contre 1.600.000.000 de francs versés en 1935 [2].

---

(1) Bonvoisin, Rapport au XVII[e] Congrès des Allocations Familiales, 6 mai 1937.

(2) Bonvoisin, Rapport au XVI[e] Congrès des Allocations Familiales.

Toutes ces constatations sont extrêmement réconfortantes et permettent d'envisager avec confiance, malgré l'irréparable dommage de juin 1936, le sort d'une institution dont la souplesse triomphe de tous les obstacles. Les débuts de l'obligation légale ont été pénibles. C'est ce qui se produit fatalement lorsqu'une modification profonde se manifeste dans une organisation sociale. Mais telle est sa vitalité qu'elle a déjà surmonté ces difficultés et s'apprête bravement à faire face aux nouveaux obstacles créés par la transformation actuelle de l'économie nationale, qu'elle franchira victorieusement à n'en pas douter.

CONCLUSION

Appréciation critique du système français

Le système français des allocations familiales est digne de la plus grande admiration pour sa simplicité, sa souplesse et sa merveilleuse faculté d'adaptation à toutes les situations économiques, toutes qualités provenant de ce qu'il est fondé sur une compensation essentiellement interprofessionnelle et régionale permettant de grouper dans la même Caisse un nombre élevé d'adhérents et de verser aux travailleurs des allocations proportionnées au coût de la vie dans la partie de la France où il vit. Ce qui caractérise le système français, c'est que la cotisation des employeurs n'est pas fixée d'une façon rigide. La Caisse établit d'abord les besoins des ouvriers et répartit les sommes dont elle a besoin entre tous les membres adhérents, de telle sorte que le travailleur est toujours assuré de toucher l'intégralité des prestations qui lui sont dues, et d'une façon extrêmement

régulière. Sans doute ces prestations ne sont-elles pas à l'heure actuelle un élément très important de la rémunération ouvrière, mais elles y tendent lentement et sûrement. Le relèvement actuel des barèmes des Caisses qui s'opère un peu dans toutes les régions de la France, est un indice certain de la remarquable importance et de l'extension que sont appelées à prendre les allocations sous le régime légal. Il semble qu'un système idéal de rémunération du travailleur soit constitué par l'établissement du salaire de base fixé sur les besoins d'une famille ne comprenant qu'un enfant, à un taux assez bas, mais avec versements très importants par la Caisse d'allocations familiales pour chaque enfant survenant en plus, et compensant à peu près les trois quarts des charges que cet enfant entraîne par sa venue au monde. C'est là évidemment un idéal bien loin de pouvoir être réalisé, mais l'orientation actuelle des allocations est dirigée en ce sens d'une façon très nette. La volonté des dirigeants du système, du Comité central qui donne au régime français l'impulsion nécessaire, est de compléter le salaire uniforme par une allocation croissant avec l'importance de la famille et de donner à cette allocation une valeur vraiment substantielle. Nul doute qu'ils n'y arrivent un jour et que les Caisses de compensation ne deviennent les organismes vitaux du pays auquel elles sont déjà indispensables. L'obligation légale leur a donné une impulsion remarquable. Les difficultés d'application de la loi sont passagères et s'atténueront rapidement. Les résultats obtenus demeureront et s'accroîtront sans cesse. Actuellement, l'immense masse des salariés bénéficie d'une aide familiale très appréciable

sans que l'Etat verse quoi que ce soit pour y contribuer. Les promoteurs de l'institution si récente, cependant, peuvent être fiers de leur œuvre et ont bien mérité la reconnaissance du pays tout entier, qu'elles ont doté d'un moyen efficace de lutte contre la dénatalité.

Cet essor des allocations familiales ne reste pas limité à la France. Il commence à avoir un rayonnement international. En Europe, deux nations ont adopté un système d'allocations familiales créé à l'imitation du système français.

Ce sont la Belgique et l'Italie. En Australie fonctionne depuis plusieurs années un système d'allocations d'Etat intéressant au point de vue documentaire surtout, et dans les pays qui n'ont pas encore envisagé l'introduction des allocations familiales, on s'en préoccupe vivement et le jour n'est peut-être pas très éloigné où la plupart des nations européennes adopteront ce mode si juste de rémunération du travail.

DEUXIÈME PARTIE

Les Allocations Familiales à l'Étranger

Pendant les premières années qui ont suivi la guerre de 1914, le système des allocations familiales a suscité dans les divers pays d'Europe un vif intérêt et y a reçu une très large application. Il s'agissait le plus souvent dans une période économique troublée où l'adaptation des salaires au coût de la vie ne se faisait qu'avec retard, de compenser pour les chefs de famille les frais d'entretien de leurs enfants. Lorsque s'est améliorée la situation économique, les allocations familiales ont perdu de leur importance dans de nombreux Etats. C'est ainsi que les Pays Scandinaves les ont complètement abandonnées. Dans la plupart des autres pays européens elles ont subsisté, mais seulement dans un nombre très restreint d'industries et dans les services publics [1].

En Belgique comme en France, elles ont, au contraire, pris un essor considérable et intéressent la totalité des travailleurs. C'est que dans ces deux pays on les a très vite considérées non comme des indemnités de vie chère, comme un moyen d'ajuster les salaires aux prix nouveaux, mais comme une institution permanente destinée à remédier à une situation durable : la grande diversité des charges de famille des salariés. Elle résulte de la reconnaissance de l'importance sociale de la famille, et est envisagée dans un but de justice et non pas comme une fonction économique.

En Belgique, l'institution des allocations familiales s'est développée comme en France, sous un régime

(1) Voir *Revue Internationale du Travail*, mars 1930.

de liberté absolue, mais a été plus rapidement soumise à une obligation légale assez stricte qui en a profondément modifié le caractère par la création au-dessus de la compensation régionale ou professionnelle, de la compensation nationale dans le but de répartir dans tous le pays entre les divers travailleurs le montant des cotisations patronales recueillies dans l'ensemble du territoire.

Les exemples belge et français ont porté leur fruit, car actuellement, se dessine en Europe un mouvement d'opinion favorable aux allocations familiales. L'Italie vient tout récemment d'organiser un système de compensation nationale dont l'esprit, sinon la forme, s'apparente aux institutions belges et françaises. En Allemagne et dans les autres pays d'Europe Centrale, aucun système général n'est organisé, mais on se préoccupe de la question.

L'allocation familiale est sans doute appelée à prendre un merveilleux essor. Il peut être intéressant pour les comparer au système français de connaître les deux régimes originaux créés en Belgique et en Italie, ainsi que le système d'allocations étatiste qui fonctionne en Australie depuis quelques années. Mais cette dernière étude présentera plutôt un intérêt documentaire, car l'Australie est trop éloignée de nous au point de vue économique et social pour que l'on puisse, en Europe, prendre modèle sur les réalisations qu'elle a opérées, dans une matière essentiellement subordonnée à la situation économique et sociale d'un pays.

TITRE I

Les Allocations Familiales en Belgique

La création des allocations familiales remonte en Belgique à l'époque de l'occupation allemande. Il ne semble pas qu'elles y fussent pratiquées avant 1914, même sous la forme restreinte qu'elles ont connue en France au début du XX^e^ siècle. Pendant la guerre, l'activité économique fut paralysée par l'occupation, les destructions d'usines et le chômage volontaire des industries qui refusaient de contribuer au ravitaillement des occupants. Les employeurs n'eurent donc pas comme en France, l'occasion de créer les allocations familiales. La population fut secourue par le Comité National, qui, remplissant les fonctions de gouvernement central, tint compte pour la répartition des subsides, des besoins de la famille.

En juin 1915 cependant, le sénateur Mathieu Liesens, directeur des Charbonnages de Tamines, décida de verser des allocations mensuelles de 91 francs 25 pour la femme et chacun des enfants de ses ouvriers. M. Jean Velinchx, directeur du Charbonnage du Carabinier à Pont-de-Loup suivit cet exemple. Le 1^er^ août 1917 les Charbonnages de Roton-Farciennes et d'Oignies-Aiseau prévirent le versement d'allocations à leurs employés et le 1^er^ juillet 1920 à leurs ouvriers.

Dès 1919 l'Etat et plusieurs Administrations provinciales et communales accordèrent à leurs agents les allocations familiales.

C'est à Verviers que fut créée le 25 mars 1921 la première Caisse de compensation inspirée des expériences françaises. Dès 1922 se constituaient cinq autres Caisses [1]. Les six Caisses décidèrent la création d'un Comité central dont la présidence fut confiée à M. H. Lechat, président de la Caisse de la région liègeoise, qui, assisté de M. P. Goldschmidt, directeur, entreprit une propagande active et efficace comme le prouve le tableau suivant, relatif à l'extension des Caisses.

DATES	CAISSES CRÉÉES
1922	5
1923	11
1924	13
1925	14
1926	17
1927	19
1928	33
1929	43
1931	87 [2]

En 1923, la ville de Liège adoptait un règlement prescrivant au Collège des Bourgmestres et Echevins pour les choix des adjudicataires de travaux de la ville, d'accorder la préférence aux soumissionnaires affiliés à une Caisse de compensation, ou versant directement des allocations familiales d'après un

(1) Dieudé : *Les Allocations Familiales*, p. 88.
(2) Heyman : *Les Allocations Familiales en Belgique.*

barème minimum déterminé. Le 6 juillet de la même année, le Conseil provincial de Hainaut, et le 1er novembre la ville d'Anvers adoptaient une mesure analogue. Le 15 février 1924, le Conseil provincial de Namur fit sien le règlement communal de Liège, et le 22 juillet le Conseil provincial de la Flandre occidentale votait un règlement imposant aux entrepreneurs de travaux de la province, l'obligation d'être affiliés à une Caisse agréée par la Députation Permanente. Cet exemple fut suivi au cours de la même année par les Administrations provinciales de la Flandre Orientale, du Limbourg, du Luxembourg et du Brabant.

Pendant ce temps, la question du paiement des allocations dans l'industrie minière fut abordée par la Fédération des Charbonnages de Belgique qui décida d'étendre le système à l'ensemble des Charbonnages du pays. Cette décision entraîna immédiatement l'adhésion au mouvement d'un nombre considérable d'établissements du district de Charleroi se rattachant à l'industrie extractive, à la métallurgie, à la construction d'appareils électriques, ainsi que diverses banques de Bruxelles et d'Anvers, mais sans recours aux Caisses de compensation. L'ensemble des autres industries se ralliait également au système et adhérait aux Caisses.

Le premier pas dans la voie des réalisations obligatoires fut franchi en 1926 par un arrêté de M. Laboulle, ministre des Travaux publics, introduisant dans les cahiers des charges l'obligation pour les entrepreneurs d'octroyer des allocations à tout leur personnel par l'intermédiaire d'une Caisse agréée par le Ministre.

Le 18 février 1926 fut déposé à la Chambre des Représentants, un projet de loi tendant à l'insertion dans les cahiers des charges des entreprises de l'Etat, d'une clause relative à l'octroi des allocations familiales. Cette clause revisée et amendée devint la loi du 14 avril 1926 [1].

La loi disposait en substance que les cahiers des charges relatifs aux travaux exécutés ou subsidiés par l'Etat, les départements ou les communes, devaient contenir une clause obligeant l'adjudicataire, à faire partie d'une Caisse agréée.

La même obligation était imposée aux industriels à qui l'Etat passait une commande d'au moins 50.000 francs, ainsi qu'aux sous-traitants des adjudicataires et fournisseurs, c'est-à-dire les sociétés de chemins de fer concédés, de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc... Un arrêté royal du 29 septembre 1928 [2] a étendu l'application de la loi à divers établissements publics : Caisses publiques de prêts, fabriques d'églises, Universités de l'Etat, Polders et wateringues, etc...

On voit par cette simple énumération que la portée de la loi était extrêmement vaste, beaucoup plus grande que celle de notre loi française du 19 décembre 1922, relative aux seuls adjudicataires de travaux publics.

Puis est intervenue la loi du 4 août 1930 [3] qui a généralisé les allocations familiales, en étendant à toutes les industries belges et dans certaines conditions, l'application de la loi du 14 avril 1928.

---

(1) *Revue du Travail Belge*, 1928, p. 610.
(2) *Revue du Travail Belge*, 1928, p. 1416.
(3) *Revue du Travail Belge*, septembre 1930, p. 1706.

CHAPITRE PREMIER

Le Régime de la Loi du 4 Août 1930

L'allocation familiale est considérée en Belgique comme un service rendu à la famille en raison des enfants qu'elle a à sa charge, ainsi qu'un service rendu à la Société, sous forme de sommes versées périodiquement.

Cette conception se dégage des textes des lois belges en la matière et des travaux parlementaires qui s'y rapportent.

Il résulte de ces documents que l'allocation familiale n'est jamais en Belgique considérée comme un salaire. La question de la nature juridique de l'allocation familiale a été résolue par le Ministre du Travail de l'Industrie et de la Prévoyance Sociale, et aussi par le législateur.

Le premier, en effet, déclarait ceci à la Chambre des Représentants le 20 juin 1930 : « Les contrats « de travail constituent la base juridique de la res- « ponsabilité patronale en matière d'assurance contre « les accidents de travail ou les maladies profes- « sionnelles. Par contre, l'obligation imposée aux « employeurs de participer aux charges de l'assu- « rance contre la vieillesse et le décès prématuré « des ouvriers, ne découle pas du contrat de travail.

« La vieillesse, les maladies non professionnelles « sont des risques communs à tous les hommes et « n'ont aucun rapport spécial avec le travail. La « justification juridique de ces obligations se trouve « non dans les lois sur le travail, mais dans les « considérations d'ordre social [1]. S'il n'appartient pas « au donneur d'ouvrage d'assister le travailleur en « cas de vieillesse et d'invalidité, il n'a pas davan- « tage l'obligation d'accorder des allocations en vue « d'aider l'ouvrier à élever ses enfants. L'allocation « n'est pas un salaire, ni même un sursalaire, c'est « un service social [2]. Dès lors que le patron a payé à « l'ouvrier la rémunération normale, il est en règle « au point de vue du louage de services. »

C'est par application de ces principes que l'article 30 de la loi du 4 août 1930, dispose que les allocations familiales ne constituent à aucun titre un supplément de salaire. Une cloison étanche est ainsi établie entre allocations et salaire. La loi de 1930 spécifiquement et essentiellement sociale n'a fait que consacrer un principe, admis d'ailleurs depuis longtemps par les industriels belges qui les avaient organisées, que la cause juridique des allocations familiales réside dans les charges de famille, l'exécution du travail n'en étant que la condition.

La fonction de l'allocation familiale est donc bien envisagée par les Belges au même point de vue que par les Français en ce qui concerne sa nature juridique. Le champ d'application de la loi belge du 4 août 1930 est sensiblement le même que celui de

(1) *Annales Parlementaires*, 20 juin 1930, p. 2.205.
(2) *Annales Parlementaires*, 20 juin 1930, p. 2.195.

la loi française du 11 mars 1932, sans différences extrêmement marquantes. Mais, par contre, ce qui caractérise le système belge adopté par la loi de 1930, et constitue l'intérêt primordial de son étude, c'est le fonctionnement tout à fait particulier de la compensation dans ce pays, fonctionnement beaucoup plus compliqué qu'en France, car en plus de la compensation régionale ou professionnelle au premier degré, on y pratique la super-compensation nationale, la compensation à deux degrés.

Section I

FONCTIONNEMENT DU SYSTEME BELGE

§ I

Principe de la Compensation à deux degrés

D'après le système belge, les opérations de compensation sont d'abord effectuées au sein de chaque Caisse de compensation, qu'elle soit régionale ou professionnelle, d'une manière assez semblable à celle qu'ont adoptée les Caisses de compensation française. Mais alors qu'en France ces opérations ne regardent que la Caisse proprement dite, en Belgique on opère ensuite entre les diverses Caisses appelées Caisses primaires, une sorte de réassurance à une Caisse nationale unique pour tout le pays. Tel est le système dit de la compensation nationale. On peut définir la compensation nationale de la façon suivante : « C'est la participation obligatoire de toutes

« les Caisses primaires au moyen de bonis, ou en « cas de déficit, ainsi qu'au moyen d'une subvention « de l'Etat, au fonds commun dénommé « Caisse « Nationale de Compensation » [1].

Cette définition appelle quelques explications.

1. — Comment les Caisses primaires peuvent-elles avoir des bonis ou des déficits? En France la chose n'est pas possible, car les cotisations patronales ne sont établies qu'une fois connue la « masse des dépenses ». Il résulte qu'il n'y aura ni bénéfice, ni déficit, du fait qu'on demande aux employeurs la somme exactement nécessaire pour couvrir les débours en allocations. En Belgique, il n'en est pas de même. La loi du 4 août 1930 a, en effet, fixé [2] comme la loi française du 11 mars 1932 un barème minimum des allocations que doivent toucher les travailleurs, mais en plus elle a également fixé la cotisation patronale. L'employeur est tenu légalement [3] de verser 65 centimes par jour pour un travailleur masculin, 35 centimes par jour pour un travailleur féminin. C'est le système de la cotisation fixe par tête de travailleur, et uniforme quelle que soit l'industrie ou la région, ou les charges familiales du personnel de l'employeur.

Comme d'autre part l'employeur a le libre choix de la Caisse de compensation à laquelle il s'affiliera, et qu'on ne peut savoir à l'avance si la Caisse réunira des entreprises à faibles ou lourdes charges familiales, il en résulte que les charges familiales du personnel de tous les employeurs affiliés à une même

---

(1) Heyman, *op. cit* : définition de la Compensation.
(2) Article 18.
(3) Article 43.

Caisse peuvent être très inférieures ou très supérieures au total des versements opérés, en raison de la très grande variabilité du montant total des allocations et de la stabilité des recettes qui devraient y correspondre. Le compte de la Caisse en fin d'exercice accusera forcément un boni ou un déficit.

2. — Rôle de la compensation au second degré. En cas de boni des Caisses après versement des allocations prévues au barême légal, il devrait y avoir une ristourne à opérer, mais ce serait contraire au principe de l'égalité des versements patronaux dans tout le royaume; en cas de déficit, le barême ne pourrait être appliqué aux travailleurs occupés dans les entreprises affiliées à la Caisse en mali.

C'est pourquoi, en vue de maintenir l'égalité entre employeurs, et d'assurer l'application du barême à tous les ouvriers, le législateur a adopté entre les Caisses une surcompensation en créant la Caisse nationale, organe de réassurance. Les Caisses en boni sont tenues de verser 50 % de celui-ci au fonds commun national qui, au moyen de ces recettes, couvrira tout ou partie des déficits des autres Caisses.

Il faut dire tout ou partie car l'égalité des avantages n'est assurée que dans la mesure où le principe de la cotisation fixe et uniforme le permet. Si le total des bonis versés au fonds commun national ne permet pas de couvrir entièrement les déficits, l'Etat intervient au moyen d'un subside de trente millions réservé toutefois dans un but de protection des familles nombreuses aux troisièmes enfants et suivants. Mais il peut se faire que malgré cette intervention les bonis soient insuffisants pour couvrir le déficit total et, en ce cas, il faut bien se résoudre à

réduire proportionnellement les allocations des Caisses en déficit.

Toute l'originalité du système belge consiste à avoir adopté le principe de la fixité des cotisations patronales, commandant une compensation nationale avec participation de l'Etat.

Le législateur belge avait longuement hésité entre deux systèmes possibles de compensation nationale : la compensation nationale intégrale ou la compensation nationale limitée.

D'après le premier système, les Caisses en boni auraient versé à la Caisse nationale l'intégralité des bénéfices qui leur seraient restés après avoir payé aux travailleurs allocataires de leurs affiliés, le montant strict des prestations légales.

Les ressources de la Caisse nationale auraient été de la sorte considérables et auraient sans doute permis d'assurer à tous les ouvriers belges l'application du barème légal.

Cependant on a considéré comme préférable la compensation nationale limitée à l'apport par les Caisses primaires de 50 % de leurs bonis, dans le but de leur laisser certaines ressources leur ouvrant de nombreuses possibilités d'assouplissement du système aux situations régionales et professionnelles particulières, et surtout pour leur permettre de subvenir aux besoins des œuvres annexes qu'elles avaient créées ou désiraient fonder.

Il ne faut pas oublier que le législateur de 1930 devait tenir compte des situations acquises. Or, sous le régime de la liberté, les Caisses belges avaient organisé, comme leurs sœurs françaises, des œuvres annexes et notamment des services d'infir-

mières visiteuses parfois plus importants que le service des allocations familiales proprement dites. Le législateur ne pouvait cependant organiser la compensation nationale, si légitime en elle-même, qu'en demandant des subventions aux Caisses primaires. Mais s'il leur demandait l'intégralité de leurs bénéfices, il ruinait du même coup toutes leurs œuvres annexes si florissantes et si utiles. Comme il ne pouvait en être question, il s'est rallié à la compensation nationale limitée qui laisse aux Caisses en bonis certaines disponibilités qu'elles peuvent employer à leur guise.

Il y a donc en Belgique deux compensations superposées : la compensation au premier degré opérée par chaque Caisse primaire, et la compensation nationale au second degré opérée par la Caisse nationale pour le territoire belge tout entier.

§ II

Les Opérations de Compensation

I. — Système de compensation prévu pour les Caisses primaires

1. — La Caisse se préoccupe tout d'abord de recueillir le montant des cotisations patronales fixées par tête de salarié et par journée de travail : 65 centimes pour les hommes, 35 pour les femmes, car les hommes ont généralement des charges familiales plus lourdes que les femmes [1]. La répartition doit se

(1) *Annales Parlementaires.* Chambre, 26 juin 1930, p. 2.286.

faire suivant la compensation intégrale, c'est-à-dire qu'aucune ristourne ne peut être appliquée à un employeur quelconque.

2. — Puis la Caisse répartit entre les travailleurs le montant des contributions patronales d'après le barême prévu par la loi : 15 francs par mois pour le premier enfant, 20 francs pour le deuxième, 40 francs pour le troisième, 70 francs pour le quatrième, 100 francs pour le cinquième et au-delà. Le montant de la cotisation légale est exclusivement affecté au paiement des allocations.

3. — Pour couvrir les frais de la Caisse, l'employeur doit verser en plus une cotisation d'administration fixée par les règlements en proportion du montant des cotisations. Mais cette cotisation est susceptible de ristournes lorsque le montant global des cotisations d'administration est supérieur en fait aux frais exposés par la Caisse. Mais ces ristournes doivent être rigoureusement les mêmes pour tous les employeurs affiliés. C'est ce qu'on appelle la compensation limitée collective.

4. — La Caisse demande encore à l'employeur une cotisation de prévision égale à 5 % de l'ensemble des cotisations payées par lui, afin de constituer un fonds de prévision égal au montant de l'ensemble des cotisations afférentes à deux mois. Lorsque ce montant est atteint, l'employeur ne doit plus la cotisation de prévision. Elle n'est réclamée que dans le cas où la Caisse est en déficit ou n'accuse aucun boni. Lorsque la Caisse réalise un bénéfice, elle en verse la moitié à la Caisse nationale, mais conserve l'autre moitié qui est affectée au fonds de prévision.

Lorsque celui-ci est constitué, s'il reste encore un excédent, la Caisse accorde aux travailleurs des avantages supplémentaires : majorations des allocations légales, création d'œuvres sociales, etc., car le demi-boni qui lui reste n'est jamais susceptible de ristournes.

Tel est le système de compensation appliqué à l'intérieur de chaque Caisse. Il est extrêmement compliqué alors qu'en France il est si simple, les diverses cotisations formant un bloc auquel on applique la compensation intégrale et tout est terminé. En Belgique, au contraire, les difficultés ne font que commencer car il va falloir mettre en jeu la compensation nationale.

II. — Système de la Compensation nationale

La Compensation nationale au regard des Caisses primaires est limitée, on l'a vu, à la moitié du boni éventuel, et complétée au moyen de subventions de l'Etat.

1. — Le montant des demi-bonis est réparti par la Caisse nationale entre les Caisses primaires dont les charges dépassent les ressources. Si cette répartition ne permet pas à toutes les Caisses primaires de couvrir entièrement les charges que la loi leur impose, elle aura lieu au profit des Caisses qui en ont le plus grand besoin, de manière à rendre aussi modique que possible l'insuffisance des ressources des Caisses les moins favorisées.

2. — La subvention de l'Etat, d'autre part, doit servir en premier lieu à aider les Caisses primaires à payer aux troisièmes enfants et suivants les minima

d'allocations prévus par la loi. S'il y a un excédent, il sera réparti entre les troisièmes enfants et suivants desservis par l'ensemble des Caisses du pays, la part attributive de chaque enfant étant proportionnelle au minimum d'allocations prévu en sa faveur au barême légal.

Mais il peut se produire que la Caisse nationale ait, elle-même, un boni lorsque les sommes qu'elle a versées ont suffi, en complétant les cotisations patronales des Caisses déficitaires, à assurer les minima d'allocations à tous les travailleurs. En ce cas le boni national devra servir à « octroyer des ristournes aux Caisses primaires dont les allocations représentent au total une charge au moins double de celle qu'entraînerait l'application du barême légal minimum » [1].

En aucun cas, cependant, une Caisse primaire ne recevra à titre de ristourne plus de 80 % de la somme qu'elle est tenue de verser à la Caisse nationale.

Si malgré ces ristournes il reste encore un boni, le taux des cotisations patronales doit être abaissé par le Roi de manière à ramener le total des recettes au montant voulu. Il eût été infiniment plus simple de répartir ce supplément entre les Caisses et de l'affecter à l'octroi d'avantages supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, il résulte des règles précédentes que deux modes de répartition sont prévus suivant qu'il s'agit des demi-bonis ou de subsides de l'Etat.

---

(1) Article 53 de la loi du 4 août 1930.

A) — *Répartition des demi-bonis touchés par la Caisse nationale.*

Ils sont répartis entre les Caisses primaires dont les charges dépassent les ressources. Par charges, il faut entendre simplement les allocations versées en application de l'article 18 de la loi, c'est-à-dire le minimum légal et non les avantages supplémentaires.

Si le total des demi-bonis est suffisant pour couvrir tous les déficits, la question est résolue.

Si non, la Caisse nationale opère la répartition entre les Caisses qui en ont le plus grand besoin de la façon suivante :

La Caisse nationale verse une première part à la Caisse dont le déficit est le plus grand, puis elle effectue une seconde répartition à laquelle participent et cette Caisse et celle dont le déficit est immédiatement inférieur et ainsi de suite, chaque versement étant subordonné à la condition qu'il ne peut avoir pour effet, toutes les répartitions effectuées, de permettre à la Caisse qui le reçoit d'assurer un barème plus favorable que celui des autres caisses déficitaires.

Il pourra donc se présenter deux séries de Caisses déficitaires :

1° Les Caisses déficitaires inférieures qui participent à la répartition des demi-bonis;

2° Les Caisses déficitaires supérieures qui en sont exclues comme étant à même par leurs propres ressources de distribuer un barème plus favorable que celui que peuvent atteindre les Caisses précédentes, toutes répartitions effectuées.

La Caisse nationale détermine à chaque échéance trimestrielle, grâce à la répartition du demi-boni, les Caisses déficitaires inférieures.

B) — *Répartition des subsides de l'Etat.*

Trois cas peuvent se présenter pour la répartition des subsides de l'Etat entre les enfants à partir du troisième des travailleurs bénéficiaires occupés dans des entreprises adhérentes à des Caisses primaires :

1° Le subside de l'Etat, disponible pour un trimestre donné, correspond sensiblement à la somme nécessaire pour parfaire le barême minimum applicable aux troisièmes enfants et suivants, le reliquat étant relativement minime. Dans ce cas le reliquat est reporté à l'exercice trimestriel suivant.

2° Le reliquat est important. La Caisse nationale calculera en ce cas un coefficient de relèvement du barême d'allocation versé aux troisièmes enfants et suivants pour *toutes les Caisses primaires du royaume*, déficitaire ou non;

3° Le subside de l'Etat est insuffisant à assurer aux troisièmes enfants et suivants l'allocation minimum légal. En ce cas certaines Caisses ne participeront pas à la répartition de la subvention de l'Etat. Ce sont celles qui sont à même par leurs propres ressources, augmentées de celles qui ont résulté de la répartition des demi-bonis, d'assurer aux troisièmes enfants et suivants, un barême plus favorable que celui que pourront atteindre les Caisses déficitaires après la répartition du demi-boni et de la subvention de l'Etat. On les appelle Caisses déficitaires supérieures de premier rang. Les Caisses déficitaires inférieures participeront toujours à la subvention de l'Etat, et éventuellement les Caisses déficitaires supérieures de second rang s'il reste une somme quelconque lorsque les Caisses inférieures sont servies [1].

(1) Voir Heyman, *op. cit.*

§ III

Organisation administrative des Caisses de Compensation

Etant donné qu'il existe deux groupes essentiels de Caisses : la Caisse nationale d'une part, d'autre part les Caisses primaires, tout employeur assujetti à la loi, est tenu de faire partie d'une Caisse primaire. D'autre part, les Caisses primaires sont affiliées de plein droit à la Caisse nationale, dans le but d'organiser entre ces diverses Caisses un régime de compensation nationale et d'instaurer une réassurance entre ces divers organismes.

Mais les Caisses primaires se subdivisent en trois groupes : les Caisses agréées, les Caisses spéciales et la Caisse auxiliaire de l'Etat.

A. — La Caisse Nationale

Elle a été instituée et organisée par l'arrêté royal du 31 octobre 1930.

Elle est alimentée : 1° par un subside de l'Etat de trente millions par an;

2° Par la moitié des bonis éventuels des Caisses agréées et spéciales, ainsi que par le boni éventuel de la Caisse auxiliaire;

3° Par divers versements prévus par la loi :

Les cotisations afférentes aux travailleurs étrangers non-assimilés aux travailleurs belges, les cotisations afférentes aux enfants élevés hors du royaume, les cotisations afférentes aux personnes qui ne travaillent pas habituellement douze jours par

mois, mais quatre heures par jour, le produit des amendes civiles appliquées par les Caisses, le produit de la majoration des offres émanant de soumissionnaires étrangers.

Sa mission est double :

1° Elle organise entre les Caisses primaires un régime de compensation au second degré.

2° Elle paie directement les allocations aux travailleurs qui habitent chez leurs patrons, aux adolescents pères de famille âgés de moins de vingt ans qui travaillent chez un artisan, aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles après la rupture du contrat de louage de services, aux anciens travailleurs pensionnés en vertu des dispositions légales relatives à l'assurance contre la vieillesse ou l'invalidité prématurée, aux femmes de journée chargées d'enfants qui n'auraient ni mari, ni enfant bénéficiant des allocations familiales.

Enfin, la Caisse nationale exerce une surveillance sur les Caisses primaires.

B. — Les Caisses Primaires

I. — *Caisses agréées régionales ou professionnelles.*

Ce sont les Caisses fondées à l'initiative des groupements d'employeurs. Pour obtenir l'agrément, elles doivent jouir de la personnalité civile, adresser une demande au Ministre de l'Industrie, n'avoir pour objet que la distribution d'allocations familiales ou d'avantages supplémentaires destinés à améliorer la vie matérielle des familles, grouper au moins sept employeurs occupant quinze cents personnes au

travail. Trois règlements doivent être annexés aux statuts : le premier fixe les versements des employeurs, le second le montant des allocations et les conditions à réaliser pour leur obtention, le troisième, les amendes civiles qui seront réclamées par la Caisse en cas de fraude.

La Commission des Allocations familiales examinera si ces amendes ne sont pas excessives contre les travailleurs et sont suffisantes contre les employeurs. Comme les amendes sont versées à la Caisse nationale, la Caisse primaire n'a aucun intérêt particulier à les rendre excessives.

Ce troisième règlement indique encore le contrôle que la direction de la Caisse doit exercer sur les affiliés et les bénéficiaires.

Enfin, la Caisse doit se soumettre au contrôle du Gouvernement et de la Caisse nationale.

II. — *Les Caisses Spéciales*

Elles sont professionnelles et nationales et comme leur nom l'indique, spéciales à certaines catégories d'industries. Elles sont soumises aux mêmes obligations que les Caisses agréées.

Leur création s'imposait en raison des difficultés particulières résultant de la nature de certaines industries : travail aux ports, transports de mer, batellerie, industrie des hôtels, travail à domicile, etc..., car dans ces industries, les conditions de travail notamment en ce qui concerne l'embauchage, l'exécution du contrat, les modes de rémunération, les heures de prestations, diffèrent essentiellement du travail en usine, sur les chantiers ou dans les

champs. Il eût été impossible de grouper les employeurs de ces branches spéciales dans les Caisses ordinaires. Il fallait adapter les principes techniques et administratifs aux situations spéciales desdites industries.

Les dispositions de l'article 16 de la loi de 1930 dérogent au principe du libre choix de la Caisse par l'employeur. Les Caisses spéciales étant au nombre de six visent six catégories professionnelles dont les employeurs sont obligatoirement affiliés chacun à la Caisse de sa catégorie, ceci afin de permettre à la loi des grands nombres de faire fonctionner le principe de la compensation.

1° La première Caisse dite des Régions Maritimes a pour objet d'assurer la distribution des allocations familiales dans les régions où la population s'adonne au commerce maritime, aux travailleurs occupés par les entreprises de chargement, déchargement, manutention des marchandises, dans les ports, débarcadères, entrepôts et station, et de répartir entre les affiliés les charges afférentes à ce service d'allocations.

2° La deuxième Caisse groupe les Armateurs. Est affiliée de plein droit à la Caisse, toute personne physique ou morale, armant sous pavillon belge un navire de commerce et dénommé armateur. Est réputée armateur toute personne faisant profession habituelle d'armer des navires de commerce sous pavillon belge, lors même que les navires seraient actuellement désarmés.

3° Caisse des Réparateurs de navires, c'est-à-dire des entreprises appartenant à l'industrie de la réparation et de l'entretien des navires.

4° Caisse de la Batellerie. En font partie les chefs d'entreprise de batellerie et de transport par eau intérieure qui occupent une ou plusieurs personnes au travail, les entreprises ayant un ou plusieurs bateaux naviguant habituellement en Belgique.

5° La cinquième Caisse est affectée au groupement des hôteliers, restaurateurs, débitants de boissons.

6° La sixième Caisse, de beaucoup la plus importante est celle des travailleurs à domicile.

Il a fallu la subdiviser à son tour en trois sections.

a) La section I est celle des travailleurs à domicile proprement dite. Mais elle est également compétente en ce qui concerne les ouvriers et artisans qui, pour le compte d'un ou de plusieurs patrons, ouvrent à façon des matières premières et occupent moins de quatre ouvriers, ou encore les ouvriers et artisans travaillant, soit seuls, soit aidés des membres de leur famille habitant avec eux, ou encore les personnes occupées par plusieurs patrons.

L'affiliation patronale n'est obligatoire que pour les travailleurs spécialement visés, elle doit donc être restrictive.

b) Peuvent faire partie de la seconde section, les chefs d'entreprise qui, occupant à leur service soit des travailleurs à domicile, soit des voyageurs ou représentants de commerce travaillant pour le compte de plusieurs patrons, occupent également des personnes non visées dans les deux autres sections, mais à l'exclusion des personnes qui habitent chez l'employeur, des personnes qui ne travaillent qu'à titre occasionnel et des personnes desservies par une autre Caisse.

c) La Section III groupe les employeurs occupant des voyageurs ou représentants de commerce. La cotisation n'est pas fixée par jour pour leurs employeurs mais par année. Ils doivent verser à la section une cotisation de 240 francs pour les hommes et 130 francs pour les femmes.

III. — *La Caisse auxiliaire de l'Etat*

Instituée par l'arrêté royal du 10 octobre 1930, cette Caisse jouit de la personnalité civile et est affiliée de plein droit à la Caisse nationale.

La Caisse auxiliaire apparaît comme une conséquence inéluctable du régime de liberté adopté par la loi. Ce régime peut se définir comme suit : liberté pour tous les employeurs de créer une Caisse et de la faire agréer, liberté pour les employeurs de s'affilier à l'une quelconque de ces Caisses. Grâce à la première de ces libertés, des Caisses ont été agréées en nombre respectable. Il n'en est pas de même pour la seconde liberté. Il était à prévoir qu'un certain nombre d'employeurs s'abstiendrait de choisir entre les Caisses parce qu'aucun des organismes agréés ne leur donnait pleine satisfaction. On ne pouvait cependant les obliger à choisir car il était difficile de leur imposer l'affiliation à une Caisse plutôt qu'à une autre. Il ne restait qu'une solution, c'était d'instituer une Caisse officielle, donc neutre au point de vue politique, impersonnelle et présentant toutes les garanties de bonne et honnête gestion. On pouvait raisonnablement obliger à faire partie d'une institution de ce genre les employeurs qui n'avaient opté pour aucune des Caisses libres.

Cependant les allocations versées par cette Caisse ne pourront excéder les taux minima du barême légal, et elle ne pourra accorder d'autres avantages, parce que l'intégralité de ses bonis doit être versée à la Caisse nationale.

Section II

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOUT 1930

Ici la loi belge se rapproche sensiblement de la loi française de 1932. Elle a cependant édicté des règles assez spéciales relativement aux employeurs assujettis et aux allocataires.

§ I

Les Employeurs assujettis

Le principe légal est, qu'en Belgique, est soumis à l'obligation de s'affilier à la Caisse de son choix tout employeur occupant habituellement, à un travail quelconque, une ou plusieurs personnes sans distinction d'âge ou de sexe, mais à l'exclusion de celles qui habitent chez leur employeur.

Deux conditions principales doivent donc se trouver réunies : l'occupation au travail, occupation habituelle.

1° Une personne est considérée comme occupée au travail lorsqu'elle est engagée dans les liens d'un

contrat de travail. Dès lors que le contrat vient à être rompu, l'employeur n'est plus tenu de verser les cotisations. L'article 2 de la loi du 4 août 1930 énumère les travailleurs qui sont considérés dans tous ses cas comme liés par un contrat de louage de service. Ce sont :

a) Les commis voyageurs ou représentants de commerce; *b*) les vendeurs attachés à un magasin de détail et les gérants de succursale; *c*) les membres des équipages de navires de commerce, même lorsqu'ils naviguent à la part; *d*) les pêcheurs qui ne sont ni propriétaires ni armateurs de leur bateau; *e*) les ouvriers ou artisans qui, dans leur domicile, travaillent pour le compte d'un ou plusieurs chefs d'entreprise, soit seuls, soit aidés seulement des membres de leur famille habitant avec eux; *f*) les ouvriers ou artisans qui travaillent en commun pour le compte d'un ou plusieurs chefs d'entreprise; *g*) l'ouvrier ou l'artisan qui pour le compte d'un ou de plusieurs chefs d'entreprise ouvre à façon des matières premières ou des produits partiellement achevés qui lui ont été confiés et occupe lui-même un ou plusieurs ouvriers, pourvu que le nombre de ces derniers ne soit pas supérieur à quatre.

Lorsque le contrat de travail existe toujours mais est interrompu ou suspendu, le patron doit cependant sa cotisation à la Caisse.

2° L'occupation doit être habituelle. Au sens de la loi, d'après la Circulaire administrative du 25 septembre 1931, le travail habituel est celui des gens de profession libérale, industrielle ou commerciale, le travail étant donné et pris en vertu d'un contrat de travail, d'emploi ou de louage de services,

en usage dans les diverses professions. Cette durée usuelle vise la durée de l'existence du contrat suivant les conditions particulières du travail, et non le nombre des journées ou heures de travail.

Le travail occasionnel est celui de la personne engagée dans les liens d'un contrat de travail, n'intervenant qu'exceptionnellement et ne ressortissant pas d'une *profession dans le chef du donneur d'ouvrage*. Il ne faut pas confondre le travail supplémentaire ou temporaire avec le travail occasionnel.

Dès lors que le travail est habituel, le patron doit les cotisations même si ce travail est habituellement insuffisant, c'est-à-dire inférieur à douze jours par mois et 4 heures par jour, bien que l'ouvrier ne touche jamais en ce cas les prestations familiales.

Cette définition du travail habituel est extrêmement simple et pratique. Elle résout d'elle-même un grand nombre de difficultés qui se sont présentées en France. C'est ainsi que pour les travaux saisonniers, par exemple, la question de l'assujettissement est tout de suite tranchée dans le sens de l'affirmative. Il suffit de connaître la profession du donneur d'ouvrage, et de voir si le travail donné par lui ressortit de cette profession.

3° Exceptions aux deux conditions précédentes. Malgré l'existence d'un contrat de travail fournissant une occupation habituelle, l'employeur ne sera pas assujetti. Tel est le cas de l'artisan qui ne se fait aider que par des adolescents de moins de vingt ans, de l'employeur n'occupant que des femmes à journée ou des personnes de nationalité étrangère inscrites au rôle d'un navire de commerce. Mais l'exception la plus importante vise les employeurs n'occupant

que les personnes habitant chez eux. Elle a donné lieu à de nombreux abus, car la définition de la personne habitant chez l'employeur peut être assez extensive. Pour être considérée comme telle il faut que la personne habite sous le toit du patron et fasse partie de son ménage.

Toutes ces dérogations ont été admises pour ne pas imposer une trop lourde charge soit à de petits patrons, soit pour les employeurs divers à raison de personnes dont le travail ne leur procure pas d'avantage pécuniaire bien net.

L'affiliation n'est obligatoire pour le patron que lorsque l'occupation a lieu habituellement en Belgique, c'est le principe de la territorialité de la loi. Comme la loi française de 1932, la loi belge n'est applicable que dans les limites du territoire métropolitain.

Tout employeur, qui remplit toutes ces conditions, est soumis à l'obligation unique de s'affilier à une Caisse de son choix. De cette obligation en découlent une série d'autres : obligation d'observer les statuts de la Caisse, obligation de s'affilier aux dates fixées par les arrêtés pris en exécution de la loi qui a été appliquée par paliers comme en France, obligation de se soumettre au contrôle, et surtout obligation principale : verser les diverses cotisations de répartition, d'administration et de prévision. La cotisation est due comme en France encore pour toute journée de travail effectuée, mais également pour toute journée pendant laquelle l'exécution du contrat de travail a été suspendue ou interrompue pour cause de maladie, chômage involontaire ou toute autre cause légitime. Mais la cotisation n'est jamais due pour le travail

accessoire, c'est-à-dire fourni par le travailleur prestant par ailleurs une journée de travail normal puisque ce travailleur bénéficie de la loi en raison de son occupation principale.

Il n'est pas inutile de souligner que la loi belge est plus équitable que la loi française en ce qui concerne les artisans, puisqu'elle exempte de l'obligation de s'affilier à la Caisse les artisans qui, en dehors des membres de leur famille habitant avec eux, n'emploient que des adolescents de moins de vingt ans, ce qui évite une lourde charge bien mal supportée en France à une catégorie de gens de situation bien modeste, dans une profession où le travail familial est très fréquent. C'est une conséquence heureuse de l'exemption de l'affiliation pour les travailleurs habitant sous le toit de l'employeur.

Enfin la création des Caisses spéciales apporte une exception au libre choix de la Caisse par l'employeur, en raison de nécessités commandées par l'intérêt du travailleur. Dans les entreprises de chargement, déchargement, manutention, etc., le travail est organisé dans des conditions toutes particulières, en ce sens que les ouvriers y changent chaque jour de patron. Il va sans dire que de telles conditions de travail compliquent singulièrement la situation. Si les patrons des ouvriers des ports étaient libres de s'affilier à n'importe quelle Caisse, les ouvriers relèveraient d'une série de Caisses différentes dont chacune n'aurait à payer à la fin du mois qu'une bribe d'allocations. Il était donc nécessaire de grouper tous ces patrons en adhérents d'une seule Caisse.

La situation est semblable pour les ouvriers à domicile. Ils ne changent pas aussi souvent de patrons

que les dockers, mais il leur arrive assez souvent de travailler en même temps pour plusieurs employeurs. Si ceux-ci avaient la faculté de s'affilier à n'importe quelle Caisse l'inconvénient serait le même que pour les travailleurs des ports.

Les mêmes raisons ont motivé la création des autres Caisses spéciales.

§ II

Les ouvriers allocataires, les bénéficiaires, les attributaires

1° Pour être allocataire il faut être occupé au travail de façon habituelle et suffisante en vertu d'un contrat de louage de service, avoir au moins un enfant à charge, et être de nationalité belge.

a) Il faut que l'occupation ait lieu en vertu d'un louage de services, ceci est le corollaire de l'obligation du patron;

b) L'occupation doit être habituelle, mais il faut travailler au moins douze jours dans le même mois et quatre heures par jour pour avoir droit aux prestations de la Caisse;

c) Les travailleurs étrangers n'ont pas droit aux allocations. Le texte primitif de la loi excluait les travailleurs étrangers de passage en Belgique, mais accordait le bénéfice des prestations légales aux travailleurs étrangers qui y résidaient depuis plus d'un an.

On fit remarquer à la Commission de la Chambre que les industries belges qui importent de la main-d'œuvre étrangère, sont souvent obligées de promettre

aux nouveaux arrivés tous les avantages dont jouissent les ouvriers belges, et ce, dès le jour de leur arrivée. Cette considération fit supprimer tout d'abord toute distinction entre Belges et étrangers.

Mais la Chambre a estimé que c'était aller trop loin. C'était priver de toute monnaie d'échange pour le jour où le Gouvernement aurait à négocier avec les gouvernements étrangers en vue d'assurer le bénéfice des allocations aux ouvriers belges qui travaillaient au dehors.

C'est ce qui amena le Gouvernement à proposer un amendement en vertu duquel tous les travailleurs étrangers sont exclus du bénéfice de la loi; mais les statuts des Caisses peuvent reconnaître cet avantage aux travailleurs étrangers qui résident dans le pays. Cette solution est assez critiquable puisque l'allocation a pour but principal de réaliser la péréquation des ressources aux charges de famille dans tous les ménages ouvriers. Le système français est à ce point de vue bien préférable.

L'allocataire est en principe le père de famille, parfois la mère lorsqu'elle se trouve avoir les enfants à charge si le père ne travaille plus, et parfois le frère ou la sœur aînée.

On sait que les collatéraux sont exclus en France du bénéfice de la loi du 11 mars 1932. Cette lacune regrettable est comblée en Belgique. Mais il faut, pour qu'il y ait ouverture du droit aux allocations, que les jeunes frères et sœurs soient *effectivement* à la charge du frère aîné pour qu'il soit considéré comme attributaire.

Que faut-il entendre, en ce cas, par enfant à charge? Pour répondre à cette question on ne peut

que s'inspirer des principes généraux et des situations de fait [1]. Plusieurs indices s'offrent aux Caisses : le fait qu'il s'agit d'une famille nombreuse, les obligations alimentaires, le cas par exemple où le père est chômeur sans indemnités de chômage, ou décédé, et la mère ménagère, etc. C'est une question d'appréciation.

2° Les bénéficiaires. Comme en France, les enfants, ne sont considérés comme étant à charge que jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. Les allocations sont prolongées jusqu'à dix-huit ans pour ceux qui poursuivent leurs études, sont dues tant que l'enfant est lié par un contrat d'apprentissage et sont versées sans limite d'âge pour les enfants infirmes, solution plus équitable qu'en France où l'on fixe l'âge maximum de vingt et un ans.

L'enfant bénéficiaire doit être de nationalité belge.

3° Les attributaires. Comme en France, les allocations peuvent être versées du chef du père à la mère de famille, lorsque les Caisses prévoient dans leurs statuts cette modalité de versement, dans le but de confier directement à la mère les sommes destinées aux enfants, qui ne risquent pas ainsi d'être détournées de leur objet.

§ III

Les Prestations légales

La loi fixe le taux des allocations d'après un barème progressif. Après une longue discussion à la

(1) Circulaire ministérielle du 14 septembre 1931.

Chambre on s'était mis d'accord sur les chiffres suivants :

1er	enfant	15 fr.	par mois
2e	—	20 fr.	—
3e	—	40 fr.	—
4e	—	70 fr.	—
à partir du 5e	—	100 fr.	—

Ce barème doit être appliqué dans toute la Belgique par toutes les Caisses primaires.

En principe, les allocations sont dues pour toute journée de travail. Elles sont incessibles et insaisissables et surtout ne constituent jamais un salaire, déclare l'article 37. Elles sont toujours maintenues lorsque le contrat de travail est rompu ou suspendu par accident de travail, maladie professionnelle aussi longtemps que dure l'incapacité ou lorsque la maladie ou l'accident entraîne le décès de l'ouvrier, bien qu'il n'y ait évidemment plus de travail effectif.

Elles sont même maintenues lorsque le contrat de travail est interrompu pour une cause légitime. Dans ce cadre il faut ranger le chômage dominical parce que l'employeur doit donner à l'ouvrier le temps nécessaire pour remplir les devoirs de son culte, ainsi que les obligations civiques résultant de la loi : fonctions de juré, participations aux élections. Il faut même considérer que les travailleurs appelés sous les drapeaux doivent bénéficier de cette disposition ce qui paraît abusif, mais est corrigé par une autre disposition de la loi. En principe, tant que le contrat de travail n'est pas rompu, les allocations

sont dues indéfiniment, mais l'article 26 de la loi autorise les Caisses à prévoir dans leurs statuts que cette situation peut prendre fin après un laps de temps qui ne peut être inférieur à trois mois. En pratique, elles ont toutes adopté ce terme minimum.

Cas du chômage partiel

Le maintien du paiement des cotisations et allocations au cas de chômage partiel, puisque le contrat de travail n'est pas rompu, a soulevé certaines difficultés.

Lorsque le chômage est total ou volontaire, le contrat de travail est rompu et il n'y a plus lieu au versement d'allocations familiales. Mais lorsqu'un employeur n'emploie plus un ouvrier que trois jours par semaine ou quelques heures par jour, il doit cependant l'intégralité de ses cotisations à la Caisse. Il était donc à craindre avec la multiplication des cas de chômage partiel produite par la crise, que très souvent l'employeur ne congédiât un ouvrier au lieu de l'employer moins longtemps qu'auparavant, pour se soustraire à toutes ses obligations à l'égard de la Caisse de compensation, ce qui aurait entraîné une recrudescence du chômage total. L'ouvrier aurait bien eu intérêt à renoncer à son droit aux allocations plutôt que de perdre son salaire par un brusque congédiement, mais cela lui est interdit par la loi. Voilà pourquoi la circulaire administrative du 1er mai 1931 a institué en ce cas la procédure suivante :

1° Une convention spéciale pourra intervenir entre le patron et la Caisse d'une part, les ouvriers d'autre

part, aux termes de laquelle l'ouvrier renoncera aux allocations pour les journées où il ne travaille pas, le patron s'engageant à employer chaque ouvrier au moins trois jours par semaine.

2° Une autre convention spéciale sera passée entre le patron et la Caisse, dégageant le patron du versement des cotisations pour les jours de chômage involontaire.

En ce qui concerne les dimanches, le patron ne versera qu'une demi-cotisation et l'ouvrier ne recevra qu'une demi-allocation.

Ces mesures sont spéciales pour la période de crise, les conventions ne sont donc conclues que pour la durée de la crise et pourront être résiliées par les intéressés moyennant un préavis de trente jours.

Une dernière question se pose, celle des cumuls.

Le principe est que le cumul des allocations familiales avec des indemnités familiales payées en vertu de dispositions législatives autres n'est pas interdit, ceci dans le but de simplifier les opérations des Caisses et dans un but nataliste évident.

Mais est expressément défendu, le cumul d'allocations octroyées en vertu de la loi du 4 août 1930.

La principale hypothèse est celle du cumul des allocations en cas de travail simultané des deux conjoints. En ce cas, les deux Caisses de compensation intéressées réduisent proportionnellement le taux des sommes allouées à chaque conjoint en vue d'éviter le cumul. Mais l'un des conjoints peut renoncer à toucher sa part d'allocations, l'autre conjoint recevant en ce cas l'intégralité. La charge est supportée proportionnellement par chacune des Caisses.

Les mêmes dispositions ne doivent pas être admises dans le cas très fréquent en Belgique où l'un des époux travaille dans les limites du royaume et l'autre à l'étranger. Le cumul est inévitable en ce cas puisque le législateur a formellement admis le principe de la territorialité de la loi.

Enfin, le versement des allocations à l'ouvrier est effectué normalement par la Caisse. Pour que l'employeur puisse en opérer la liquidation directe, il doit y être autorisé par arrêté royal et sur avis de la Commission Supérieure des Allocations Familiales. Le législateur ne voit pas d'un bon œil ce versement direct qui ne marque pas assez la différence entre les allocations et le salaire, fausse le jeu de la compensation en ce qui concerne la quote-part des employeurs aux frais d'administration des Caisses, et rend difficile le contrôle administratif sur les déclarations des employeurs.

Section III

CONTROLE ET SANCTIONS

La loi prévoit le contrôle des employeurs assujettis, des attributaires et des Caisses primaires. Les règlements des Caisses, tenus de prévoir des sanctions à appliquer en cas de fraude, doivent en même temps organiser le contrôle que la direction de la Caisse intéressée sera tenue d'exercer, tant sur les employeurs que sur les attributaires.

Les Caisses primaires doivent en outre adresser tous les mois au Ministre de l'Industrie, du Travail

et de la Prévoyance Sociale un rapport sur le contrôle effectué par elles sur leurs affiliés.

Le contrôle direct du Gouvernement est exercé « par des fonctionnaires désignés par le Roi et qui « surveillent l'exécution de la loi sans préjudice des « devoirs qui incombent aux officiers de police judi- « ciaire. » Ils ont libre accès dans les établissements et les employeurs sont tenus de leur fournir tous renseignements et documents utiles à leur contrôle qu'ils réclameront. En cas de refus de communiquer, ils sont passibles d'amendes de 100 à 200 francs.

En cas de fraude des attributaires ou des employeurs, ou lorsque ces derniers ont fait des déclarations mensongères, l'amende est de 200 francs. Lorsque l'employeur ne s'est pas affilié à la date prescrite par l'arrêté royal qui le vise, l'amende est de 1 à 25 francs ou de 26 à 100 francs, selon qu'il occupe moins ou plus de trois cents personnes au travail, sans préjudice des sanctions civiles que les Caisses peuvent lui appliquer et qu'elles indiquent dans leur règlement d'ordre intérieur.

La seule sanction prévue contre les Caisses primaires est le retrait de l'agrément lorsqu'elles ont commis des manquements ou irrégularités graves, ou refusé de se prêter au contrôle exercé sur elles par la Caisse nationale.

CHAPITRE II

Applications de la Loi du 4 Août 1930 et Modifications apportées au Régime légal

Il n'est pas inutile de connaître quelques chiffres [1] pour apprécier les résultats obtenus par l'application de la loi sur les allocations familiales, les progrès réalisés par cette institution au cours des cinq premières années d'exercice, mais aussi les défaillances qu'il faut bien constater.

ANNÉES	NOMBRE DE CAISSES				ENTREPRISES
	agréées	spéciales	de l'Etat	Nationale	AFFILIÉES
1931..	79	6	1	1	28.620
1932..	79	6	1	1	83.931
1933..	79	7	1	1	96.222
1934..	79	7	1	1	101.887
1935..	80	7	1	1	109.091

ANNÉES	EFFECTIFS DU PERSONNEL OCCUPÉ		
	Hommes	Femmes	Total
1931..	988.542	244.145	1.257.891
1932..	1.026.216	248.971	1.309.312
1933..	997.163	246.560	1.277.674
1934..	964.670	240.571	1.234.484
1935..	1.049.694	268.221	1.358.119

(1) *Revue Internationale du Travail*, août 1936.

Années	Cotisations	Allocations	Attributaires	Bénéficiaires
1931..	213.351.463,47	168.241.920,13	459.458	802.677
1932..	242.869.112,92	292.262.430,61	491.245	884.846
1933..	270.868.902,05	246.857.378,80	488.410	881.097
1934..	257.000.621,52	232.685.712,59	473.428	858.970
1935..	197.419.994,63	170.005.331,10	501.524	891.653

Ces statistiques donnent lieu aux remarques suivantes :

1° C'est à partir du premier trimestre de 1932 seulement que l'application de la loi a été théoriquement complète puisque la généralisation de la loi s'est faite par paliers. Or, de fin 1931 à fin 1935 le nombre d'employeurs affiliés passe de 28.260 à 108.954, tandis que l'effectif total du personnel occupé qui était de 1.257.891 à la première de ces dates, après être passé par un premier maximum de 1.309.312 tombe ensuite à 1.234.484 pour remonter en fin 1935 à 1.358.119. Il faut attribuer ces fluctuations à diverses causes dont la plus importante est évidemment le chômage.

2° Une autre constatation intéressante à faire est la suivante : la comparaison attentive des chiffres relatifs aux attributaires et à leurs charges de famille, fait apparaître que d'année en année, ces charges ont tendance à se maintenir malgré la contraction temporaire des effectifs. Cette remarque s'explique aisément.

En période de crise, les employeurs maintiennent au travail, à mérite égal, les pères de famille plutôt que les célibataires, et parmi les pères de famille, ceux qui sont le plus lourdement chargés d'enfants, dont le chômage serait plus pénible. Cette préoccupation hautement humanitaire, tend à déjouer les prévisions relatives à l'équilibre de la compensation.

Les charges des Caisses se sont alourdies pendant que les recettes se contractaient puisque les cotisations sont calculées par tête de travailleur.

Enfin, 3°, malgré son accroissement progressif, le nombre des affiliés était encore en 1935 largement inférieur à celui qqui correspondrait à une généralisation complète de la loi. M. Goldschmidt, directeur de l'Association des Caisses belges évaluait à 140.000 ou 160.000 le nombre des affiliations possibles à la fin de 1935, or, il n'était d'après la statistique précédente que de 109.091. Comme en France, la grande, la moyenne et même une partie importante de la petite industrie observent leurs obligations. Il n'en est pas de même de la masse des petits employeurs, artisans et commerçants qui s'y dérobent par suite de l'insuffisance d'un contrôle très difficile à effectuer. Comme en France, nombre d'employeurs composant cette masse amorphe ne se rallient à la Caisse que lorsque le montant des allocations perçues par leur personnel dépasse celui de la cotisation à payer par eux, quand la compensation joue en leur faveur. On a vu longuement les graves conséquences de l'abstention des réfractaires en France, tant à l'égard des autres employeurs que des bénéficiaires, elles sont exactement les mêmes en Belgique parce qu'elles faussent également le jeu de la compensation.

Mais certaines dispositions de la loi ont par ailleurs affecté l'équilibre du système. L'application d'une série de ces dispositions donnait lieu à de nombreux abus. Ainsi, l'article 41 qui laisse aux administrations publiques et institutions assimilées la liberté de s'affilier ou non, a eu comme résultat que seules, se sont affiliées, les administrations et institutions

qui touchent plus en allocations qu'elles ne versent en cotisations, ce qui a entraîné pour le système des charges considérables se chiffrant par exemple, pour la seule société des chemins de fer belges, à un million et demi de francs par trimestre [1].

L'article le plus générateur d'abus, « cette lèpre qui ronge les lois sociales » est, sans contredit, l'article 1er de la loi en tant qu'il dispense l'employeur de l'affiliation pour les personnes qui habitent chez lui. Cette disposition en elle-même entraînait des charges particulières pour le système. Mais de plus, une quantité d'employeurs que le législateur ne voulait certes pas exempter de l'affiliation, en ont réclamé le bénéfice. Le législateur ne voulait viser par ce terme : personnes habitant sous le toit de l'employeur, que les domestiques; or, de nombreux patrons ont voulu se prévaloir de l'exception en particulier dans l'agriculture, l'industrie hôtelière, l'alimentation, le vêtement. Il est vrai que l'expression légale était bien défectueuse et pouvait être interprétée littéralement dans le sens le plus extensif; si l'on avait adopté le terme : gens de maisons comme en France, toutes les difficultés auraient été évitées.

Une autre sorte d'abus encore plus grave, celle des contrats de travail fictifs, est décrite par M. Goldschmidt de la façon suivante [2] : « Voici, dit-il, deux parents ou deux voisins. Ils vaquaient jadis à leurs affaires, ensemble ou séparément. Aujourd'hui l'un contracte avec l'autre un contrat de travail en s'inscrivant dans son personnel. Il y a une cotisation

(1) *Revue Internationale du Travail*, août 1936, p. 504.
(2) Rapport de M. Goldschmidt au XVe Congrès des Allocations Familiales à Clermont-Ferrand.

à payer, mais l'opération laisse du bénéfice et la compensation en pâtit. Cet abus est innombrable, spécialement dans le petit artisanat et l'agriculture. Mais est-ce bien un abus? Empêcherez-vous deux personnes de transformer un contrat d'association en un contrat d'emploi, de travail ou de louage de services? Mais si vous contestez celui-ci, les tribunaux vous donneront tort à vous et à l'équilibre de la compensation.

Bientôt l'affaire se perfectionne, et de crainte d'être trouvés en défaut, les compères se mettent en règle pour l'application des autres lois sociales. Il leur reste encore du bénéfice.

Vous recherchez alors d'autres éléments de fait établissant que le contrat est fictif. Vous voilà engagés dans une poussière de procès minuscules où vous n'aurez pas le beau rôle, il s'en faut de beaucoup.

....Que faire contre la masse, contre le monde des fraudeurs? Vous êtes débordés et vous finissez par payer les allocations à une population importante d'attributaires chargés de famille, mais que la loi n'avait pas prévus, tandis que le dépistage des cotisations manquantes fait long feu. Encore une fois, c'est la compensation qui a tort; elle joue au détriment des affiliés corrects et au détriment des ayants-droit. »

D'autre part, l'article 22 [1] si juste dans son principe, a donné lieu à quantité d'abus parce qu'il ne définissait pas clairement dans quelles conditions les travailleurs avaient droit aux allocations pour leurs jeunes frères et sœurs.

---

(1) Allocations aux collatéraux.

Enfin, on a vu comme en France se multiplier les contrats d'apprentissage plus ou moins réels.

Toutes ces fraudes, tous ces abus amenant un excédent de dépenses, un déficit de recettes dont les Caisses primaires ne se sont pas assez inquiétées tout d'abord parce qu'elles escomptaient le bénéfice de la compensation au second degré, ont rendu inévitable ce qui devait se produire, la rupture d'équilibre de la compensation nationale. Rupture accentuée encore par ce fait que non seulement les particuliers mais même l'Etat, ne remplissaient pas leurs obligations. En raison de la situation critique du budget la subvention gouvernementale n'a pu être versée en 1933. Si bien qu'au 1er janvier 1934, sur quatre-vingt-huit Caisses de compensation agréées, vingt d'entre elles étaient en déficit pour l'année écoulée, de près de 31 millions, ce déficit brut étant représenté par la différence entre les allocations payées et les cotisations encaissées. Les Caisses en déficit étaient les Caisses flamandes, les familles étant plus nombreuses en Flandre qu'en Wallonnie. La subvention de l'Etat n'ayant pas été versée, la Caisse nationale se trouvait incapable de garantir le remboursement intégral légalement dû aux Caisses déficitaires; pour le second trimestre de 1934 elle n'offrait plus qu'une garantie de 97 % du déficit; pour le quatrième trimestre, 90 % seulement.

En présence de telles difficultés, il devenait indispensable d'envisager les mesures propres à améliorer le fonctionnement de la loi. Plusieurs thèses se sont affrontées au cours de l'année 1934 avec une certaine âpreté et la presse reflète en particulier, les points de vue différents des Flamands et des Wallons.

§ I

Mesures envisagées

1° Tout le monde était d'accord relativement à la modification de certains des articles incriminés de la loi.

2° Pour relever la situation financière des Caisses, d'aucuns étaient partisans de la suppression des allocations pour un ou deux enfants. Cette question a fait l'objet de vives controverses. En faveur de la suppression, on insistait sur la situation tragique dans laquelle se trouvait l'industrie en raison de la crise économique et sur la nécessité de lui épargner toute dépense qui ne s'avérait pas indispensable. Or, les allocations allouées aux familles de un ou deux enfants intervenaient environ pour 50 % dans l'ensemble de la dépense en matière d'allocations familiales, pour n'apporter à ces familles qu'une aide bien faible, puisque les allocations ne se montaient qu'à 15 francs par mois pour le premier enfant, 35 francs pour les deux premiers. D'ailleurs, les salaires payés par l'industrie suffisaient pour assurer le sort des familles ne dépassant pas deux enfants.

En faveur du maintien, les Caisses faisaient valoir que « ce système a le mérite d'intéresser au régime une proportion beaucoup plus grande de familles ouvrières et que son abandon serait loin d'avoir des conséquences uniformes dans tout le pays. Par exemple, dans l'hypothèse où l'on supprimerait l'allocation à l'enfant unique, tandis que sept

Caisses en déficit verraient leur rendement moyen passer de 175 % (175 francs d'allocations pour 100 francs de cotisations) à 155 %, huit Caisses en boni verraient le leur diminuer de 66 % à 48 %. Or, ces dernières desservant les agglomérations industrielles et urbaines qui ont le plus grand besoin de prestations supplémentaires, il serait infiniment regrettable que celles-ci leur fassent défaut ou fussent même seulement réduites [1]. »

Nombreux étaient ceux qui estimaient que la disparition des allocations familiales aux deux premiers enfants porterait préjudice à l'ensemble de l'institution. « Les industriels, disaient-ils, ont instauré spontanément les allocations familiales; ils les ont établies dès le premier enfant et leur but était moins de donner une aide pécuniaire qui devait rester minime, que de créer un lien de sympathie entre eux et leurs ouvriers. Ils voulaient entrer en rapport avec ceux-ci sur un autre terrain que celui des relations d'employeurs à salariés et s'intéresser à leurs familles et à leurs besoins. Il paraît inéquitable de retirer aux employeurs le bénéfice moral et social de leur initiative tout en leur imposant le versement de cotisations qui ne répondaient plus aucunement au but qu'il s'étaient proposé [2]. »

Enfin, il était nécessaire de ne pas accentuer le mouvement séparatiste belge, en plaçant les populations ouvrières wallonnes dans un état d'infériorité vis-à-vis des flamandes. La « Défense Wallonne » estimait qu'avant de faire des allocations familiales

(1) Bulletin des Allocations Familiales 1934, p. 7.
(2) Document communiqué par le Comité Central, p. 6.

une institution flamande, le Gouvernement devait mettre fin aux abus. Il est certain que cette tâche était la plus urgente, et que la suppression des deux premières allocations risquait de ne pas apporter de solutions aux difficultés rencontrées par les Caisses, difficultés dont il fallait chercher ailleurs les origines et les causes profondes.

3° Le système le plus universellement proposé et le plus grave, car il aboutissait à bouleverser profondément le système en vigueur, était l'adoption d'un système de compensation intégrale, en supprimant la libre disposition par les Caisses « en boni » de la moitié de leurs excédents.

« A notre avis, écrivait M. Heyman [1], l'expérience est concluante. Il faut modifier la loi dans le sens de l'adoption de la compensation intégrale...

...Appliquée aux sommes réparties en allocations, elle ferait réaliser une économie qui se chiffrerait par une diminution des cotisations journalières de cinq centimes.

Mais il y a plus. Certaines Caisses sont adversaires de la suppression pure et simple des demi-bonis pour le motif que ceux-ci permettent d'organiser des services annexes aux Caisses et soutiennent que ce serait porter atteinte à la liberté des Caisses que de leur interdire l'organisation de ces œuvres annexes dont les effets bienfaisants sont incontestables.

La question est mal posée. Il s'agit de savoir non s'il faut rendre possible l'octroi d'avantages supplémentaires mais s'il est admissible que cela se fasse

---

(1) Heyman, *op. cit.* Supplément : l'amélioration du régime légal, 1933.

au profit de quelques-uns seulement et aux dépens de tous obligatoirement en fait.

Il faut, dans l'intérêt général, laisser l'usage de ce droit à la libre décision des employeurs, c'est-à-dire d'une part réduire les charges obligatoires de la loi en appliquant la compensation intégrale au fonds destiné à la répartition des allocations familiales proprement dites, d'autre part adopter le principe de l'entière liberté des membres des Caisses en ce qui concerne les charges résultant des œuvres annexes. »

La solution proposée paraît évidemment très juste, mais il était à craindre que les employeurs ayant pris l'habitude de voir fonctionner les œuvres annexes, sans augmentation de leur obligation légale, ne continuent après diminution de la valeur des cotisations obligatoires à se limiter à ce qui leur était strictement imposé et ayant perdu par application de la loi de 1930, l'habitude de la générosité, ne la retrouvent plus en 1933.

C'est pourquoi le système des demi-bonis est encore actuellement en vigueur.

§ II

Modifications apportées

De toutes les mesures proposées, le Gouvernement n'a retenu que quelques points à vrai dire très importants qui firent l'objet de divers arrêtés royaux.

I. — Il s'attaqua tout d'abord à la tâche relativement facile de modifier les dispositions législatives incriminées comme donnant lieu à des abus. Leur

amendement fut réalisé par un arrêté-loi du 14 août 1933 [1]. Son but était « en ordre principal de sauvegarder l'équilibre budgétaire et d'éviter en même temps toute augmentation des charges de l'industrie, en coupant court à des interprétations abusives de certaines dispositions de la loi ».

1° Il a tout d'abord précisé le sens qu'il convient d'attribuer aux termes : travailleurs habitant chez l'employeur. Il s'agissait d'empêcher que « à la faveur de la disposition excluant de la loi les travailleurs habitant chez leur employeur, des catégories très considérables de chefs d'entreprise n'échappent à la loi et ne prétendent faire bénéficier leur personnel des allocations sans consentir elles-mêmes aucun effort et en faisant peser par le jeu de l'article 49 (versement d'allocations aux travailleurs habitant chez leur patron par la Caisse nationale) toute la charge que ces allocations représentent, sur les autres employeurs assujettis à la loi ». Il spécifie donc bien que ne sont considérés au sens de la loi du 4 août 1930 comme habitant chez l'employeur que les travailleurs occupés exclusivement au service personnel de l'employeur ou de sa famille, faisant partie de son ménage, et recevant chez lui le logement et la nourriture.

2° En outre ce même arrêté précise à propos des articles 18 et 22 de la loi que les travailleurs n'ont droit aux allocations en faveur de leurs jeunes frères et sœurs que lorsque ceux-ci sont effectivement à leur charge et ne jouissent pas de cet avantage, à raison du travail du père et de la mère.

---

(1) Voir Heyman. Supplément, *op. cit.*

3° Mais, comme en France, la grosse difficulté résidait dans le contrôle et l'application des sanctions de la loi. On a vu que dans son système primitif la loi de 1930 ne mettait à la disposition des Caisses que des sanctions civiles, c'est-à-dire qu'il leur fallait intenter dans chaque cas une action en recouvrement de créances, procédure lente, coûteuse, désorganisant les services et privant des allocations pendant toute la durée de l'action le personnel de l'entreprise en cause. Les sanctions pénales faisaient défaut dans tous les cas autres que la fraude. Le contrôle judiciaire se trouvait ainsi désarmé s'il s'agissait d'employeurs qui, tout en étant inscrits à une Caisse, n'y remplissaient pas leurs obligations. L'arrêté-loi du 14 août 1933 a encore comblé cette lacune en prévoyant des sanctions pénales contre les employeurs qui tout en étant affiliés à une Caisse de compensation ne versent pas ou ne versent qu'irrégulièrement leurs cotisations. L'amende est de 26 à 100 francs [1].

4° Cette disposition est intéressante en matière de contrôle, mais ne constitue qu'un détail. La grande réforme en cette matière vient seulement d'être réalisée. Lors du XV[e] Congrès des Allocations familiales, M. Goldschmidt, après avoir constaté que le contrôle avait rencontré pendant les cinq premières années d'application de la loi de sérieuses entraves, signale la très heureuse solution que les Belges ont trouvée à ce problème du contrôle auquel se joignait un autre inconvénient que nous n'avons que trop connu en France : la grande variété des décisions

(1) Article 63 nouveau, alinéa 3. Article 5 de l'arrêté-loi du 14 août 1933.

judiciaires qui, trop souvent, absolvaient les patrons réfractaires, ne leur infligeaient que des pénalités dérisoires, ou procédaient à des interprétations extrêmement différentes de la loi de 1930. Pour remédier à ces difficultés le gouvernement a créé la « Commission Consultative du Contentieux et du Contrôle » composée d'éléments extrêmement divers : représentants des Caisses, hauts fonctionnaires, délégués des attributaires, juristes réputés. Après de longues et parfois très âpres discussions, l'accord est intervenu au sein de cette Commission qui constitue un élément régulateur et unificateur infiniment précieux. Son rôle est double. Elle donne au Ministre des avis sur les questions litigieuses, avis solidement établis qui sont énoncés devant les tribunaux compétents à mesure que les affaires s'y présentent. Ils ne s'imposent pas à eux, mais constituent pour eux un point d'appui, une base solide sur laquelle étayer une décision qui eût peut-être été rendu dans un sens néfaste au régime des allocations, non par mauvaise volonté mais par étroitesse de vue. Les tribunaux ont confiance dans de pareils avis particulièrement éclairés, et il se forme ainsi une jurisprudence moins disparate qu'à ses débuts.

D'autre part, la Commission coordonne le contrôle. « L'Administration a mieux compris les préoccupations des Caisses et a emprunté leurs méthodes. Les Caisses ont mieux compris les difficultés de l'Administration. Une sorte d'unanisme s'est établie pour le plus grand bien de l'œuvre commune » [1].

---

(1) Goldschmidt. Rapport au XV[e] Congrès des Allocations Familiales.

II. — En ce qui concerne le montant des allocations familiales, il a subi bien des vicissitudes qui lui ont été épargnées en France. On a vu qu'à la fin de 1934, pour toutes les raisons énumérées plus haut : abus des attributaires, défaillances des employeurs, l'équilibre de la compensation avait été rompu. Il a fallu se résigner alors à abaisser le taux des allocations. Il est vrai que la crise avait fait son œuvre et que, si la loi a été bienfaisante en période de dépression économique pour les ménages dont le revenu professionnel diminuait, elle épuisait aussi les ressources des cotisants.

C'est pourquoi en vertu d'un arrêté-loi du 16 janvier 1935, les cotisations patronales ont été réduites à 0 fr. 50 par journée de travail masculin et 0 fr. 25 par journée de travail féminin, au lieu de 0 fr. 35, mais uniquement lorsque l'emploi des femmes est justifié par des nécessités d'ordre économique ou technique [1].

Corrélativement, les taux minima d'allocations versées aux chargés de famille ont été abaissés à dater du 1er janvier 1936 aux chiffres suivants :

1er enfant	9 fr. par mois	au lieu de 15
2e enfant	12 fr. par mois	au lieu de 20
3e enfant	30 fr. par mois	au lieu de 40
4e enfant	65 fr. par mois	au lieu de 70
5e et au-delà..	95 fr. par mois	au lieu de 100

(1) Remarquons à ce propos cette nouvelle manifestation de la tendance du Gouvernement belge à la limitation du travail féminin, dans le but de remplacer les ouvrières par de jeunes chefs de famille dans la limite des possibilités économiques.

Ces mesures étaient inspirées par des considérations extrêmement sérieuses, ainsi que le manifeste le Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi [1].

Le premier point envisagé pour justifier cette diminution de taux était la baisse importante subie par le nombre indice des prix de détail depuis le mois d'août 1930. En outre, du fait que la rémunération des travailleurs doit être suffisante pour leur permettre d'élever un ou deux enfants, ce sont les allocations mensuelles relatives à ces enfants qui ont subi la plus forte diminution.

La baisse du coût de la vie permettait donc la diminution du taux des allocations et corrélativement l'allègement des charges qui pesaient sur l'industrie, allègement qui devenait urgent en raison de la crise.

Enfin, l'abaissement du taux minimum pour tout le royaume devait permettre, par le jeu de la compensation nationale, d'accroître le montant des demi-bonis versés à la Caisse nationale par les Caisses bénéficiaires, par conséquent d'accroître le montant des versements opérés aux Caisses déficitaires et d'atténuer l'inégalité de traitement entre les enfants des Caisses en boni et des Caisses en mali.

En même temps la part de bonis qui devait rester acquise aux Caisses bénéficiaires était fortement diminuée par la mesure suivante prise toujours par le même arrêté : la Caisse ayant un excédent des cotisations patronales sur les allocations ouvrières, conservait toujours une part égale à 50 % du boni, mais sous la très importante réserve de ne pouvoir en

(1) Document communiqué par le Comité Central, *op. cit.*, p. 7.

aucun cas excéder 25 % du montant total des minima d'allocations distribués par elle, le reste du boni étant versé à la Caisse nationale.

Cette limitation est une légère concession aux partisans de la compensation intégrale que l'on ne pouvait admettre. Si l'on avait supprimé totalement la libre disposition par les Caisses en boni de la moitié de leurs excédents, on aurait favorisé les familles allocataires des Caisses déficitaires au détriment des familles des Caisses bénéficiaires. Or les premières se sont révélées être en réalité des Caisses desservant des régions rurales ou semi-rurales où la natalité est forte mais l'entretien des enfants relativement aisé, tandis que les secondes étaient les Caisses des régions industrielles et urbaines, démographiquement faibles mais où le coût de la vie est élevé et les conditions d'existence difficiles. L'importance des services annexes est beaucoup plus grande dans les centres industriels que dans les campagnes. Il est donc heureux que les Caisses en boni se trouvent étendre leur action dans ces centres où leurs œuvres sociales sont tout spécialement utiles, et où les charges familiales sont plus difficilement supportées par les parents.

Néanmoins, laisser aux Caisses bénéficiaires 25 % du montant des allocations paraît suffisant, et le reste contribuera puissamment à aider les Caisses déficitaires.

III. — Signalons enfin qu'en raison de l'accentuation du chômage, un arrêté-loi du 2 mars 1935 stipule que les allocations et cotisations patronales ne devront plus être payées ni pour les journées chômées ni pour les dimanches, mesure prise de toute évidence

encore pour alléger les charges de l'industrie et éviter de nombreuses fraudes, car il est très difficile de savoir si l'on se trouve en présence d'un chômeur volontaire ou involontaire. Or, s'il est légitime d'accorder des allocations dans le second cas, il faut surtout éviter de les verser au chômeur volontaire pour qu'il ne devienne pas aussi avantageux pour lui, s'il est père d'une famille nombreuse, de ne pas travailler que de travailler. Il est regrettable cependant que les fraudes qui s'étaient produites aient conduit à supprimer les allocations à un ouvrier animé de la volonté de gagner sa vie mais ne le pouvant pas dans une période critique de son existence, pendant laquelle ses enfants sont voués à la misère que les promoteurs de l'institution ont précisément voulu leur éviter. C'est un de ces cas-types où les Caisses doivent accorder les avantages supplémentaires pour lesquels il est de toute nécessité de leur laisser la jouissance d'une partie des bonis.

IV. — Telle était la situation en 1936, lorsqu'intervint un arrêté-loi du 30 mars 1936, long de 35 pages, qui apporte à la loi du 4 août 1930 des ajustements et des précisions qui concentrent toutes les réformes intervenues depuis cette loi et en apportent de nouvelles [1].

Cet arrêté, pris à la faveur des pouvoirs spéciaux du gouvernement de M. Van Zeeland, a pour but principal d'entamer une lutte que l'on peut qualifier d'épique, contre les parasites que la loi du 4 août 1930 avait laissé pénétrer dans l'œuvre des alloca-

(1) Voir le texte coordonné de la loi du 4 août 1930 et de l'arrêté royal du 30 mars 1936. Document communiqué par le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale belge.

tions familiales : contrats de travail fictifs entre parents, fraude à l'article qui rend l'aîné des enfants attributaires, camouflage de travailleurs isolés en travailleurs occasionnels : le petit fermier en salarié agricole, le journalier en travailleur logé, le boutiquier en gérant de succursale, le petit employeur en représentant de commerce, enfin le contingent des petits employeurs dont la « dérobade » ruine la compensation.

« Contre cette nuée de rongeurs, nous dit « M. Goldschmidt [1], on n'a trouvé qu'un moyen de « lutte, il consiste à les exterminer un à un. Contre « une invasion lilliputienne, les nouveaux textes « dressent des myriades de barricades lilliputiennes « qui à vrai dire paraissent assez solides. »

Il ne saurait être question, ici, d'examiner en détail les dispositions de l'arrêté du 30 mars 1936, mais il est intéressant de noter les principales précisions ou modifications qu'il apporte au régime belge en vigueur lors de son apparition.

On peut les classer arbitrairement en 5 groupes : A) Les dispositions qui prévoient le retour des prestations aux taux primitifs; B) Celles qui modifient la subvention de l'Etat; C) Celles qui ont pour but de couper court aux nombreux abus; D) Celle qui crée une nouvelle Caisse spéciale; E) Celles qui renforcent les moyens de contrôle.

A) — Dispositions qui prévoient le retour des prestations aux taux primitifs.

1° L'article 18 nouveau contient à ce point de vue deux modifications importantes. D'une part, il déter-

(1) Rapport au XVI[e] Congrès des Allocations Familiales.

mine des taux minima d'allocation *par jour*, alors que l'ancien texte fixait des taux minima d'allocation *mensuelle;* d'autre part, il décide que le nouveau barême pourra subir des majorations à mesure que s'élèvera l'index des prix de détail, de manière à revenir aux taux minima d'allocations fixés en 1930, si l'index des prix de détail dépasse l'index 800.

Cependant, lorsque au cours d'un mois le nombre de journées fournies par l'ouvrier s'élève à 23 au moins, l'allocation journalière doit être remplacée par une allocation forfaitaire mensuelle fixée :

Pour le 1er enfant à 10 fr.
Pour le 2e enfant à 12 fr. 50
Pour le 3e enfant à 32 fr.
Pour le 4e enfant à 65 fr.
A partir du 5e enfant à 95 fr.[1]

2° Les cotisations patronales sont relevées à 60 centimes par jour pour un travailleur masculin et à 30 centimes pour un travailleur féminin.

Mais au lieu de payer une cotisation journalière, l'employeur peut verser par ouvrier ayant fourni dans le mois 23 journées de travail, une cotisation forfaitaire mensuelle égale à 15 francs pour un homme, 7 fr. 50 pour une femme.

B) — Subvention de l'Etat.

D'après l'article 52 nouveau la subvention de l'Etat n'est plus fixée à 30 millions invariablement mais oscillera entre 5 millions au minimum et 25 millions au maximum.

---

(1) Article 18 *ter*.

Le but de cette subvention est double [1]. D'une part, elle servira à octroyer des allocations aux orphelins des travailleurs qui ne bénéficient pas déjà de cet avantage en vertu d'une autre disposition de la loi; d'autre part, elle permettra à la Caisse nationale de payer des allocations aux travailleurs en faveur de leurs jeunes frères et sœurs en cas d'inapplicabilité de l'article 22 nouveau qui n'ouvre droit aux allocations pour les collatéraux que lorsque le père ou, en cas de remariage de la mère, le beau-père est décédé, disparu, invalide à concurrence de 60 %, et lorsque les frères ou sœurs plus jeunes ne bénéficient pas d'allocations familiales à raison du travail d'une autre personne que le frère aîné.

La subvention de l'Etat ne servira à accorder des allocations aux jeunes frères et sœurs que sous certaines conditions [2].

1° Le travailleur intéressé devra appartenir à une famille peu aisée de quatre enfants.

2° Les enfants bénéficiaires devront être au nombre de deux au moins.

3° Le travailleur intéressé ne devra pas avoir lui-même d'enfants qui lui permettent de prétendre aux allocations.

4° Les enfants bénéficiaires ne doivent pas jouir déjà d'allocations à raison du travail d'une autre personne.

Si l'utilisation de la subvention de l'Etat, à sa double fin, laisse un excédent, il est réparti entre tous

---

(1) Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 30 mars 1936. Document communiqué par le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale de Belgique.

(2) Article 52.

les troisièmes enfants et suivants, desservis tant par la Caisse nationale directement que par les Caisses primaires.

C) — Les plus importantes dispositions de l'arrêté ont pour but de couper court aux nombreux abus qui s'étaient produits dans l'application de la loi du 4 août 1930.

1° L'arrêté royal du 14 août 1933 avait apporté de grandes restrictions en ce qui concernait les personnes habitant chez l'employeur [1]. Cette restriction avait soulevé de nombreuses protestations, et fut finalement désapprouvée par un vote de la Chambre des Représentants [2]. L'arrêté-loi du 20 mars 1936 apporte une solution intermédiaire en ce sens que les artisans, commerçants détaillants, agriculteurs, éleveurs de bétail et exploitants d'entreprises forestières seront seuls soustraits à l'obligation légale à condition qu'ils n'aient à leur service qu'un seul travailleur logé et nourri chez eux, ou au maximum deux adolescents de moins de 18 ans.

La solution de l'arrêté de 1933 paraît préférable pour la suppression des abus, car il est à prévoir que de nombreux employeurs vont tenter de se faire cataloguer dans les professions bénéficiaires de la dérogation.

2° L'article 2 (*quinquies a octies*) édicte toute une série de présomptions permettant de dire qu'il n'a pas été conclu de contrat de louage de service soit entre parents et alliés jusqu'au troisième degré, présomption irréfragable lorsqu'ils habitent ensemble,

---

(1) Cf. plus haut. Chapitre II, p. 227.
(2) Rapport au Roi, *op. cit.*, p. 4.

admettant la preuve contraire s'il en est autrement, soit entre agriculteurs et artisans qui se rendent des services périodiques réciproques.

Ces présomptions ont pour but de parer à la multiplication des contrats de travail fictifs.

3° L'article 22 : allocations aux plus jeunes frères et sœurs, avait été modifié par l'arrêté royal du 14 août 1933 [1]. Il fallait, d'après ce texte, que les jeunes frères et sœurs soient effectivement à la charge de l'aîné pour être bénéficiaires. L'interprétation de ce texte donnait lieu à des discussions sans fin et à des décisions jurisprudentielles contradictoires. Le nouvel article 22 indique [2] d'une manière moins vague et plus pratique les cas dans lesquels un travailleur peut prétendre aux allocations du chef de ses jeunes frères et sœurs.

4° L'arrêté-loi du 20 mars 1936 s'est enfin attaqué aux employeurs réfractaires pour les obliger à cotiser. L'article 17 *quater* oblige les employeurs, affiliés de plein droit à la Caisse auxiliaire [3], à se faire inscrire sur la liste des membres de cette Caisse dans un délai déterminé. Les employeurs ne se conformant pas à cette prescription sont tenus de payer à titre d'indemnité forfaitaire légale 20 % de majoration sur les cotisations arriérées, ainsi qu'un intérêt de retard de 5 %. Les employeurs membres de plein droit des Caisses spéciales doivent se conformer aux mêmes prescriptions, sous les mêmes peines.

---

(1) Cf. Chapitre II, p. 227.

(2) Cf., p. 236.

(3) On sait que ces employeurs constituent la masse de ceux qui n'ont voulu s'affilier à aucune Caisse agréée ou spéciale.

D'autre part, lorsque par suite de démission ou d'exclusion, par exemple pour non paiement des cotisations, un employeur cesse de faire partie d'une Caisse agréée, celle-ci doit aviser et le ministre compétent, et la Caisse nationale, et la Caisse auxiliaire. Ainsi repéré, l'employeur devra bien s'affilier à une autre Caisse agréée, soit à la Caisse auxiliaire.

D) — Lorsqu'un employeur ne paie pas ses cotisations à une Caisse agréée, celle-ci ne manque pas de s'en débarrasser en l'excluant. Mais ce moyen radical d'éviter des pertes à raison de cet employeur n'est pas à la portée de la Caisse auxiliaire ni des Caisses spéciales, qui ne peuvent exclure leurs affiliés. Le recours aux tribunaux, moyen de faire rentrer des cotisations arriérées, est peu expéditif. En vue de permettre à la Caisse auxiliaire et aux Caisses spéciales de fonctionner dans des conditions acceptables, l'article 74 *bis* décide que si à deux échéances un employeur affilié à ces Caisses se trouve en défaut de payer ses cotisations, celles-ci seront perçues comme en matière de contributions directes en vertu de rôles rendus exécutoires par le directeur provincial ou régional des contributions, et ce à la demande de la Caisse.

E) — Une nouvelle Caisse spéciale est créée pour les communes qui avaient tendance soit à ne s'affilier aux Caisses de compensation que lorsqu'elles y trouvaient un avantage et qui n'étaient que des affiliées onéreuses, soit à verser directement les allocations familiales, mais en évitant de procéder à la nomination de pères de famille nombreuse. Désormais elles devront toutes obligatoirement recourir au système de la compensation.

Toutes ces modifications si importantes qu'elles soient parfois, ne constituent toutefois que des modifications de détail. Le système belge des allocations familiales subsiste dans sa structure, même dans ce qu'il a d'essentiel : organisation des Caisses primaires, fonctionnement de la Caisse nationale. Sans doute de nouveaux changements seront-ils nécessaires pour adapter le régime aux situations économiques futures et interpréter certains textes qui se révéleront à l'usage, obscurs ou peu pratiques, il n'en est pas moins vrai que les fondements sur lesquels est assis le système le plus compliqué de l'Europe mais aussi le plus précis, continueront de former une base solide pendant de longues années pour le versement d'allocations familiales aux travailleurs belges.

CONCLUSION

Appréciation critique du système belge

Le système belge tout en procédant des mêmes principes que le système français, en diffère profondément dans sa réglementation. Il est à la fois plus complexe et plus simpliste.

Il procède du principe essentiel qui est aussi à la base du régime français de péréquation des ressources aux charges familiales, et par incidence, d'aide à la lutte contre la dénatalité.

Mais le défaut des Belges a été de vouloir compliquer leur organisation et de créer de toutes pièces un système trop savant. En théorie, la loi du 4 août 1930 était très bien conçue, très bien combinée, nous dirons presque trop bien, car elle a voulu prévoir à l'avance dans ses moindres détails, le

fonctionnement de l'institution des allocations familiales.

Il en est résulté des complications extrêmes et une grande rigidité.

Le législateur belge a voulu tout prévoir, tout réglementer, grave défaut en matière sociale. Sans doute, la loi française du 11 mars 1932 était-elle un peu laconique et a-t-il fallu réglementer bien des points de détail après coup. Du moins, cette réglementation a-t-elle eu l'immense avantage de se baser sur les expériences réalisées dans l'application du régime légal, et de n'intervenir qu'après avis des intéressés.

D'une façon générale, on peut dire que toutes les difficultés du système belge proviennent de ce qu'il est basé sur une fixation uniforme, non seulement du taux des allocations, mais encore du taux des cotisations patronales. Cette fixation a un grand avantage, c'est d'imposer à tous les industriels du pays une égalité de charges qui n'est pas réalisée en France, avantage double au point de vue de la concurrence et au point de vue de la grande commodité qu'elle entraîne pour l'établissement des frais généraux de l'industrie.

Mais elle entraîne également de nombreux inconvénients : 1° pour établir ce taux fixe et uniforme, il a fallu se livrer à des calculs très compliqués supposant la fixité de tous les éléments sur lesquels ils étaient établis : masse des salariés, masse des employeurs, masse des enfants bénéficiaires. Or, les circonstances économiques ont bouleversé tous ces éléments. Les effectifs ouvriers par exemple, ont subi des variations considérables en raison de la recru-

descence de chômage entraînée par la crise; cette même crise a ruiné une quantité de petits patrons qui ont disparu du monde des employeurs.

Les charges ouvrières familiales sont extrêmement variables par essence.

Il a donc fallu constater qu'à certaines périodes les cotisations patronales n'étaient plus suffisantes à couvrir les frais occasionnés par les versements d'allocations et il a fallu en 1933 procéder à des réajustements des cotisations patronales aux allocations.

D'autre part, le système de fixité de la cotisation patronale ne protège pas le travailleur. Lorsque la masse des cotisations est insuffisante à combler la masse des allocations, c'est l'allocation qui subit une réduction proportionnelle.

Il y a une différence essentielle entre les systèmes belge et français, c'est qu'en France on calcule d'abord les besoins et on y adapte les ressources nécessaires. En Belgique on établit les ressources d'abord et on les répartit ensuite jusqu'à épuisement entre les travailleurs, mais il peut se faire qu'elles soient épuisées avant la satisfaction des besoins auxquels elles doivent pourvoir. Le travailleur touche en France régulièrement la même somme mensuelle, en Belgique il pourra se faire qu'il la touche, mais il pourra également se faire qu'elle ne lui parvienne pas intégralement. Il n'est jamais sûr de toucher deux mois successifs la même somme d'argent, très grave inconvénient pour un système d'allocations familiales, car pour atteindre son but et pour que l'ouvrier l'affecte à ce but qui est l'entretien des enfants, il doit pouvoir compter sur un versement

égal et régulier des prestations afin d'équilibrer au mieux son budget.

C'est enfin la fixité de la cotisation patronale qui a conduit à l'admission du système de la compensation nationale au second degré parce qu'elle entraîne pour certaines Caisses une situation déficitaire qu'il faudra bien compenser par les bénéfices des autres Caisses.

La compensation nationale au second degré n'est pas un mal par elle-même, loin de là. Elle présente, au contraire, de très grands avantages et était absolument nécessaire en Belgique pour égaliser dans les limites du possible, la situation des travailleurs au regard des allocations familiales. Mais, dans la pratique quelles difficultés, quelles complications surtout n'engendre-t-elle pas? Et il faut noter qu'en Belgique son application est grandement facilitée par l'exiguité du territoire national.

On reconnaît la supériorité d'un système aux fruits qu'il produit. Or, il faut bien constater qu'avec le régime français de la compensation régionale, les travailleurs touchent l'intégralité de leurs prestations et qu'en plus les œuvres annexes des Caisses florissent et prennent une extension toujours accrue. Avec le système de la Compensation Nationale, les œuvres annexes ne peuvent prendre tout le développement qu'elles devraient avoir, puisque la somme que peut leur consacrer chaque Caisse est au maximum 25 % du montant des allocations versées, mais le travailleur n'est jamais assuré de toucher l'intégralité de la prestation à laquelle il peut prétendre.

Tout en rendant hommage aux conceptions belges qui révèlent les qualités supérieures des créateurs de ce système, la France doit se féliciter de s'être orientée vers un régime plus libéral.

TITRE II

Les Allocations Familiales en Italie

Le gouvernement fasciste qui, depuis quelque temps suivait avec beaucoup d'attention le développement de l'institution des allocations familiales, est entré à son tour dans la voie des réalisations. Depuis novembre 1934 fonctionne en Italie une Caisse nationale d'allocations familiales pour les ouvriers de l'industrie.

Comme la plupart des pays européens, l'Italie avait connu après la guerre de 1915-18, un système d'allocations. Mais dans toutes ces nations, les allocations familiales nées de la guerre et pendant la guerre, visaient surtout à protéger la famille ouvrière contre l'élévation du coût de la vie. Du caractère d'indemnité de vie chère que présentaient alors les prestations familiales, découlait forcément la précarité de l'institution. Le système adopté n'ayant que le but purement économique d'apporter un soulagement aux chefs de famille pendant la période de hausse générale des prix, devait tendre à disparaître avec les circonstances qui lui avaient donné naissance.

C'est ce qui s'est produit en Italie lors de la stabilisation économique générale.

Les allocations familiales y ont disparu peu à peu. Leur paiement aux fonctionnaires cessa en avril 1923 [1], et l'on put considérer que pendant les années suivantes il n'y avait plus en Italie aucun vestige d'allocations familiales à part l'exception présentée par une verrerie de Milan qui en prévoyait le paiement aux ouvriers pères de deux enfants, lorsqu'une loi du 27 juin 1929 vint en rétablir le versement aux fonctionnaires et employés d'Etat pour leurs enfants mineurs [2].

A partir de ce moment on assista à un renouveau de l'institution. Les contrats collectifs prévirent en général le versement d'allocations, et les Banques et Etablissements contrôlés par l'Etat accordèrent de plus en plus en vertu de leurs statuts ou règlements intérieurs, des allocations familiales de taux variable aux salariés mariés avec ou sans enfants.

Toutefois, il n'existait pas de dispositions générales obligeant les patrons à accorder des allocations spéciales aux ouvriers chargés de famille, lorsque, en vertu d'un accord intervenu le 5 novembre 1934 An XII de l'ère fasciste [3], entre la Confédération fasciste des industriels et la Confédération fasciste des travailleurs de l'industrie, lors de l'intronisation officielle des corporations italienne et de leurs Confédérations, fut créée une Caisse nationale d'intégration pour les allocations familiales.

---

(1) Dieudé : Les Allocations Familiales, *op. cit.*, p. 104.

(2) Services Sociaux : Bureau International du Travail. Etudes et Documents, série M., p. 460.

(3) Bulletin mensuel des Allocations Familiales 1934, p. 219.

Les conditions dans lesquelles la Caisse nationale a été instituée donnent au régime d'allocations familiales italien une physionomie toute particulière.

La Caisse a été fondée à l'occasion de la réduction de la durée du travail sur la base de quarante heures, adoptée par le Gouvernement italien. La réduction de la durée du travail posait au point de vue de la rémunération du travailleur, un problème rendu très délicat par l'absence de tout accord international : devait-on réduire le salaire en proportion de la réduction de la durée du travail et affaiblir par conséquent le pouvoir d'achat des masses ouvrières, ou fallait-il maintenir les rémunérations globales des ouvriers, mais imposer de ce fait à la production, des charges insupportables dans une période de crise économique aiguë? La nécessité de résoudre la question dans le domaine strictement national commandait de repousser la seconde solution qui aurait été néfaste pour la grande majorité des entreprises industrielles. Mais la première comportait elle aussi une sérieuse difficulté, en ce sens qu'elle risquait de priver les familles nombreuses du salaire minimum nécessaire à leur entretien. C'est pourquoi le gouvernement fasciste décida de corriger la réduction des moyens d'existence de la famille par le paiement d'allocations familiales proportionnelles au nombre d'enfants qu'elle comportait. C'est ainsi que pour la première fois dans leur histoire, les allocations ont été incorporées dans un régime général de la réglementation de la durée du travail et se sont trouvées en relations étroites avec la réduction de cette durée du travail.

Toutefois, il ne faudrait pas se leurrer. Si les réalisations italiennes sont dans la forme extrêmement originales, elles se rapprochent quant à l'esprit des institutions belge et française. Lorsqu'on recherche les véritables mobiles de l'incorporation des allocations familiales dans l'organisation sociale italienne, « on constate, dit M. A. Anselmi [1], que tout en étant strictement en rapport avec la réduction de la durée du ravail et des salaires ouvriers dans l'industrie, elles répondent également à des principes qui sont à la base de la politique sociale de l'Italie pour le développement de la nation. »

Ces quelques lignes révèlent la raison profonde de l'adoption par l'Italie d'un système d'allocations familiales. L'Italie souffre, il n'est pas inutile de le savoir, d'une crise de dénatalité beaucoup plus grave qu'on ne le croit communément. Pour la combattre, le Duce qui place le relèvement de la natalité au premier plan de ses préoccupations, a mis en œuvre à côté de la création d'une mystique nataliste intensifiée par une ardente propagande, encadrée dans la politique d'ensemble du gouvernement, les moyens matériels les plus larges : primes aux familles nombreuses, primes de nuptialité et de natalité, exemptions d'impôts, majorations de salaires des employés de l'Etat pères de famille. L'adoption d'un système de paiement d'allocations familiales aux ouvriers pères de famille, rentre dans le cadre général de cette politique, tout en réalisant une nouvelle étape, et l'on peut dire que la réduction de la durée du travail et des salaires ouvriers n'a été que l'occasion qui a

(1) Rapport au XV[e] Congrès des Allocations Familiales.

permis l'introduction du régime des allocations familiales par l'accord de novembre 1934, suivant un principe dont la réalisation était depuis longtemps attendue.

Il en est résulté, et ceci est extrêmement intéressant, que les allocations ne se sont pas trouvées liées au sort de la semaine de quarante heures rendue d'ailleurs permanente par une décision du Grand Conseil du Fascisme. Au moment de l'accord il était apparu d'une façon très claire [1], que l'introduction du système ne devait constituer qu'un essai de réglementation en vue de l'extension et de l'affermissement d'un régime autonome d'allocations familiales le plus élargi que l'on puisse envisager.

C'est maintenant chose faite depuis un décret du 21 août 1936 qui a rendu le régime des allocations familiales indépendant de la semaine de quarante heures et a simplifié dans de notables proportions le système que l'on avait adopté.

---

(1) Voir Anselmo Anselmi, *op. cit.*

CHAPITRE I

Système italien d'Allocations Familiales intégré dans la règlementation de la durée du travail

Section I

ORGANISATION DU SYSTEME ITALIEN PRIMITIF

En application de l'article 2 de l'accord interconfédéral du 5 novembre 1934 [1], une Caisse nationale d'allocations familiales pour les ouvriers de l'industrie a été créée auprès de l'Institut National Fasciste de la Prévoyance Sociale.

§ I

Rôle de la Caisse Nationale

Elle a pour objet le versement aux ouvriers pères de famille de l'industrie ne travaillant pas plus de quarante heures par semaine, d'allocations familiales

(1) Voir Bulletin mensuel 1934, *op. cit.*

proportionnées au nombre d'enfants qu'ils ont à leur charge.

Mais ce n'est pas la Caisse qui se charge de réunir les fonds et de procéder aux versements. Elle est essentiellement l'organisme national de compensation. Le Conseil d'administration de la Caisse établit pour chaque exercice le montant de l'allocation hebdomadaire qui devra être versée à l'ouvrier allocataire [1]. Lorsque cette somme est connue, chaque employeur s'occupe de réunir les contributions nécessaires à leur paiement.

Les fonds destinés au paiement des allocations familiales sont constitués : 1° par une cotisation de 2 % des salaires partagée de façon paritaire entre employeurs et ouvriers pour le travail compris dans les quarante heures hebdomadaires, et une cotisation de 10 % des salaires à partager de la même façon pour le travail excédant les quarante heures, s'agisse-t-il de travail ordinaire ou extraordinaire.

Le patron recueille donc le montant des contributions ouvrières auxquelles il ajoute les siennes. Puis il verse les allocations à son personnel. C'est ensuite seulement que la Caisse nationale intervient. Elle centralise les déclarations de contributions et d'allocations de tous les employeurs du royaume. Si l'employeur a versé plus d'allocations qu'il n'avait recueilli de contributions, la Caisse nationale lui rembourse la différence au moyen des sommes qu'elle doit obligatoirement recevoir des employeurs qui ont recueilli plus de cotisations qu'ils n'avaient payé d'allocations. Le système italien est donc extrême-

(1) Pour le premier exercice, l'allocation a été fixée à 4 lires par enfant : *Il lavoro fascista*, 22 janvier 1935.

ment simple. C'est le régime de la compensation nationale au premier degré.

La Caisse a pour objet essentiel de procéder à la compensation. Mais là ne se borne pas son activité. Le Comité administrateur joue en matière d'allocations familiales le rôle de coordination que joue notre Comité central. C'est le Comité administrateur qui, après délibération, résout les difficultés qui peuvent se présenter dans la pratique, et surtout fixe les conditions de fonctionnement du régime.

§ II

Administration de la Caisse

Elle est assurée par un Comité dont le président est nommé d'accord entre les deux Confédérations patronale et ouvrière de l'industrie, ou, à défaut d'accord, par le Ministre des Corporations. En font également partie trois représentants de la Confédération fasciste des employeurs de l'industrie, trois représentants fascistes des travailleurs de l'industrie, le directeur général du travail de l'Assistance et de la Prévoyance, au Ministère des Corporations, et le directeur général de l'Institut National Fasciste de la Prévoyance Sociale. Ce Conseil d'administration fixe le montant des allocations, règle le placement des fonds sous réserve de recours auprès du Ministre des Corporations qui décide en dernier ressort en cas de difficultés.

L'Institut National de la Prévoyance Sociale a pris gratuitement à sa charge la gestion des services de la Caisse qu'il exerce au moyen de ses organes centraux et locaux. La Caisse peut de la sorte utiliser

l'entier montant des cotisations pour la prestation des allocations familiales, sans que des frais d'administration en augmentent le coût.

Auprès de chaque siège provincial de l'Institut de la Prévoyance Sociale, il est institué un Comité de surveillance des allocations familiales présidé par le directeur provincial de l'Institut et composé d'un représentant des travailleurs de l'industrie et de l'inspecteur régional du travail (inspecteur corporatif). Ce Comité provincial est chargé de suivre l'encaissement des cotisations, la distribution des allocations, et de maintenir la liaison avec les associations syndicales et les unions provinciales industrielles.

Section II

FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ITALIEN PRIMITIF

Le mécanisme de ce régime se décompose en trois phases : établissement des cotisations, des allocations, opérations de compensation. Puis sur toutes ces opérations l'Administration exerce son contrôle.

§ I

Etablissement des contributions par l'employeur

1° Les contributions sont dues pour *tous* les ouvriers occupés, et leur montant est de 2 % du total des salaires correspondant à l'horaire de quarante heures par semaine, fixés par les accords intégrés dans l'accord interconfédéral du 11 octobre 1934 An XII, et de 10 % du total des salaires

correspondant à toutes les heures excédant cette limite. Contributions pour moitié à charge de l'employeur et pour moitié à charge du travailleur, ce qui constitue une véritable innovation.

2° L'employeur doit établir le compte des contributions à la fin de chaque période de paie. Toutefois, au cas où la durée moyenne de la semaine de travail est calculée sur des périodes ultra-hebdomadaires et est supérieure à la moyenne de quarante heures par semaine, on pourra effectuer à la fin de chaque période de paie, le total de la contribution de 2 % pour toutes les heures de travail fourni dans la même période, et le paiement de la contribution de reste de 8 % pour toutes les heures excédant la moyenne de quarante heures par semaine à la fin des périodes ultra-hebdomadaires.

3° L'employeur devra calculer les contributions sur le salaire total quelles que soient les retenues ou contributions existantes.

On entend par salaires, tout ce qui correspond à la contre-prestation du travail fourni, y compris les accessoires du salaire qui n'ont pas le caractère de remboursement de dépenses, mais font partie intégrante de la rétribution ordinairement fournie.

La contribution est due pour les sommes correspondant aux jours fériés et pour l'indemnité donnée en cas de préavis.

4° En cas de travail discontinu, la contribution sera due pour toutes les heures excédant l'horaire établi pour de tels travaux dans les accords intégrés dans l'accord interconfédéral.

Autrement dit, la contribution sera de 2 % sur le chiffre qu'on obtient en divisant le salaire hebdo-

madaire par 48 et en multipliant le quotient par 40, et de 10 % sur l'excédent.

5° Quand ont été perdues les heures de travail qui seraient contenues dans la moyenne de quarante heures, et que ces heures sont récupérées sur une autre période portant l'horaire du travail à une limite supérieure aux quarante heures, le paiement des contributions se fera sur la base de l'horaire effectivement accompli tant pour la période où elles ont été perdues, que pour celles où elles sont récupérées.

6° La contribution est due quel que soit le nombre d'heures de travail accomplies lorsque l'ouvrier reste au moins une semaine sous la dépendance du même employeur, même s'il s'agit d'une semaine d'essai. Elle n'est pas due au contraire, s'il ne reste chez le même employeur qu'un laps de temps inférieur à une semaine.

§ II

Etablissement des allocations

1. — Droit aux Allocations

Pour que le travailleur puisse prétendre aux prestations familiales, il doit réaliser deux conditions essentielles :

a) Ne pas travailler plus de quarante heures par semaine ou à la moyenne de quarante heures hebdomadaires pour les périodes excédant la durée de la semaine, fixées par les accords intégrés.

b) Avoir à sa charge des enfants de moins de quatorze ans légitimes, légitimés, adoptifs ou naturels reconnus.

Primitivement étaient exclus du bénéfice des allocations, les ouvriers n'ayant à leur charge qu'un enfant de moins de quatorze ans, qu'ils aient ou non des enfants d'âge supérieur. Dans sa réunion du 28 juin 1935, le Comité a décidé qu'à partir du 1er juillet [1], l'allocation serait due pour les ouvriers n'ayant à leur charge qu'un unique enfant.

La qualité de chef de famille a été limitée par le Comité administrateur de la Caisse nationale de compensation, aux personnes suivantes : le père, la mère, la veuve ou la femme légalement séparée ayant les enfants à charge, ou les femmes dont le mari est invalide permanent du travail, enfin, la mère dont les enfants n'ont pas été reconnus par le père. On considère encore comme chef de famille l'ouvrière dont le mari est en chômage ou sous les drapeaux, et à ce dernier cas, le Comité administrateur de la Caisse nationale avait assimilé dans sa réunion du 28 juin 1935 [1], l'ouvrière dont le mari était enrôlé comme volontaire pour l'Afrique Occidentale.

En principe, l'ouvrier a droit aux allocations pour la semaine entière de travail quand cette durée n'excède pas quarante heures. Si l'ouvrier a travaillé plus de quarante heures dans la semaine, il ne peut prétendre aux allocations, quelle que soit la fraction d'heures excédant cette limite [2].

Les ouvriers qui exercent un travail discontinu, travail de garde par exemple, n'ont droit aux allocations que quand l'horaire accompli par eux n'excède

(1) *Bolletino del Ministero delle Corporazione*, p. 1590.

(2) Décision du Comité : réunion du 12 mars 1935. *Bolletino, op. cit.*, p. 1.025.

pas celui qui a été établi pour eux dans les accords particuliers intégrés dans l'accord confédéral du 11 octobre 1934 (An XII du fascisme).

Au regard des ouvriers dépendant des Entreprises de la Fédération Nationale Fasciste, des entrepreneurs de bâtiments et industriels assimilés quand sont perdues les heures de travail pour intempéries ou autres causes atmosphériques, les heures ainsi perdues ne seront pas comptées dans l'horaire du travail pour des périodes de quatre semaines.

D'une façon plus générale, l'allocation est due à tout travailleur qui a réduit son horaire de travail à quarante heures, bien que n'ayant pas subi de réduction de salaire correspondante. Cette solution dont l'équité peut être contestée, est inspirée par un souci évident de simplifications.

Ces quelques précisions se rattachent plus spécialement au lien qui existe entre allocations familiales et semaine de quarante heures. Mais il est d'autres solutions à des difficultés révélées par la pratique et qui sont indépendantes de la durée du travail. C'est ainsi que dans sa séance du 12 mars 1935 [1] le Comité a décidé que les ouvriers étrangers avaient droit aux allocations familiales. Il a également bien spécifié que l'accord interconfédéral n'était pas applicable à l'artisanat.

D'autre part, en cas de cessation de travail, pour cause de maladie ou d'accident, l'ouvrier peut prétendre à l'allocation pour toute la période pendant laquelle il reçoit le subside de la Caisse-maladie ou

(1) *Bolletino, op. cit.*, p. 1025.

l'indemnité temporaire de l'Institut d'assurance, à condition que dans le mois antérieur à la maladie, il ait déjà touché une allocation.

L'ouvrière chef de famille a droit aux allocations pendant la cessation de travail pour grossesse ou accouchement, pourvu que dans le mois précédant la cessation de travail, elle ait touché au moins une semaine d'allocations.

L'ouvrier qui exerce différentes activités pendant la journée ne participe au bénéfice des allocations que pour l'activité principale.

C'est en tenant compte de toutes ces directives que l'employeur doit procéder au paiement des allocations familiales.

2. — Paiement des Prestations

La Caisse nationale se préoccupe uniquement de la compensation une fois les versements effectués et c'est à l'employeur qu'appartient le soin de payer les allocations. Après avoir retenu les cotisations de ses ouvriers sur le montant de leurs salaires, il doit y joindre sa propre cotisation pour les verser aux ayants-droit à l'échéance de chaque période de rémunération. Il doit verser le montant établi par le Comité administrateur à la dernière délibération, fixé pour le premier exercice à 4 lires par semaine et par enfant. Puis il marque sur le livre de paye les prélèvements effectués sur les salaires et les allocations versées, qui doivent concorder avec les salaires et les heures de travail également indiqués sur le livre de paye. Pour obtenir les allocations familiales les ayants-droit ont à présenter à l'employeur un document émanant de la commune

d'origine ou de résidence, justifiant les noms et dates de naissance de chacun des enfants. Ce document doit être renouvelé à chaque changement dans la situation de famille. L'ouvrier doit signaler immédiatement à l'employeur l'accomplissement par l'un de ses enfants de sa quatorzième année, car il n'a droit à l'allocation que pour la semaine dans laquelle la quatorzième année arrive à expiration. Passé ce terme, l'ouvrier ne peut plus espérer aucun versement relatif à cet enfant.

§ III

Opérations de Compensation

Pour permettre à la Caisse nationale d'effectuer la compensation, l'employeur doit communiquer dans les cinq jours du versement des allocations à ses ouvriers, au siège provincial de l'Institut National Fasciste de Prévoyance Sociale, le relevé détaillé des contributions dues, en distinguant les pourcentages de salaires de 1 % et de 5 %, et le montant des allocations versées pendant la période considérée. Si l'employeur a un bénéfice une fois les versements effectués, il doit le remettre immédiatement au siège provincial. Par contre, en cas de déficit, c'est le siège provincial qui le lui remboursera dans les cinq jours de la communication du relevé.

Pour faciliter à l'employeur sa tâche, le Comité a approuvé le texte d'un petit module qui doit être remis directement par chaque siège provincial à tous les employeurs de la circonscription.

En voici le texte :

CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES
AUX OUVRIERS DE L'INDUSTRIE

(Institut National Fasciste de Prévoyance Sociale)

MONTANT DES CONTRIBUTIONS DUES ET DES ALLOCATIONS

Entreprise..... *le*.....

CONTRIBUTIONS DUES [a]

pour la période du..... au.....

1° A raison de 2 % sur L..... total des salaires payés à n..... ouvriers qui n'ont pas travaillé plus de quarante heures par semaine, ou en moyenne quarante heures pour les périodes excédant la semaine.

2° A raison de 10 % sur L..... total des salaires payés à n..... ouvriers qui ont travaillé plus de quarante heures pour toutes les heures excédant cette durée.

TOTAL des contributions dues

ou bien :

3° A raison de 2 % sur L..... total des salaires payés à tous les ouvriers pour l'*ensemble* des heures de travail dans la période sus-indiquée.

4° A raison de 8 % sur L..... total des salaires payés aux ouvriers *seulement* pour les heures excédant les quarante heures hebdomadaires et la moyenne de quarante heures pour les périodes excédant la semaine dans la période sus-indiquée.

TOTAL des contributions dues.

Allocations hebdomadaires versées aux ouvriers chefs de famille de deux ou plus de deux enfants ayant moins de quatorze ans accomplis.

Pour la période du..... au.....

N..... allocations de : L.....

Somme versée à la Caisse Nationale [b] : L.....

Somme pour laquelle on réclame le remboursement à la Caisse Nationale [c].

..... le ..... 19..

Pour l'Entreprise :

---

a) L'employeur a la faculté, en fournissant les dates relatives aux contributions dues, de choisir entre le système indiqué aux numéros 1 et 2 et le système indiqué aux numéros 3 et 4.

b) Dans cette case, mettre le montant des contributions dues quand il est supérieur au montant d'allocations correspondantes.

c) Dans cette case, mettre le montant des contributions dues quand il est inférieur au montant des allocations correspondantes.

Grâce à ce petit texte, l'opération du relevé des sommes que l'employeur a perçues et versées sera faite rapidement par lui, et facilitera pour l'organisme de compensation les divers calculs qu'il doit effectuer, puisque la même façon de procéder sera employée par tous les industriels de sa circonscription.

Ajoutons enfin, que le Conseil d'administration de la Caisse garde la latitude d'établir après approbation du Ministère des Corporations, d'autres systèmes de recouvrement des cotisations et de distribution des allocations familiales.

§ IV

Le Contrôle

Il porte à la fois sur les établissements qui versent les allocations familiales et sur la Caisse nationale de compensation. Dans chaque province, un Comité spécial de surveillance est créé auprès du siège provincial de l'Institut National Fasciste de la Prévoyance Sociale avec mission de surveiller le bon fonctionnement du versement des cotisations et du paiement des allocations, d'instruire les recours concernant les cotisations et les allocations, d'émettre à leur sujet des avis motivés et de maintenir la liaison avec les Associations syndicales et les organes de l'inspection des corporations [1]. Les employeurs doivent

(1) Revue Internationale du Travail, 1935.

tenir la comptabilité des opérations effectuées. D'autre part, le contrôle de la gestion de la Caisse nationale est assuré par un collège de syndics comprenant un représentant du Ministère des Corporations et un représentant de chacune des deux Fédérations industrielles. Le Conseil d'administration de la Caisse est en outre tenu de communiquer chaque année au Ministère des Corporations, le bilan général de la Caisse et la statistique de son activité.

Tel était dans ses grandes lignes le système d'allocations familiales italien créé en 1934. Il présentait des particularités tout à fait caractéristiques, sans analogie avec les dispositions prises en France et en Belgique. Pour la première fois, les allocations familiales se trouvaient incorporées dans un régime général de réglementation du temps de travail, avec limitation du bénéfice des allocations aux seuls salariés dont la durée de travail n'atteignait pas quarante heures par semaine.

Il était bien organisé, en ce sens que tout le régime étant basé sur une Caisse nationale unique, permettait de réaliser une compensation de fait entre les diverses situations démographiques des diverses provinces du royaume, le transfert des excédents passifs ou actifs se faisant tout naturellement d'une province à l'autre par le jeu du système. Ce procédé assurait donc la solidité financière du régime et le développement d'un nouveau moyen de protection démographique assez efficace.

Mais le système primitif italien avait le grave inconvénient d'être lié au sort de la loi de quarante heures. Or, il est indispensable pour un système

d'allocations de se suffire à lui-même et de pouvoir survivre aux diverses réglementations du travail. Cet inconvénient n'existe plus à l'heure actuelle, car tout le régime vient d'être fortement remanié par un décret d'août 1936.

CHAPITRE II

Evolution du Système Italien

Au cours de l'année 1935 le système a fonctionné normalement. Il faut toutefois signaler deux mesures remarquables prises au sujet du régime des allocations. La première a consisté dans l'admission aux bénéfices de la Caisse des ouvriers n'ayant qu'un enfant, ce qui a de beaucoup augmenté les versements de la Caisse. Mais l'autre mesure en a corrélativement accru les ressources. Elle a été prise au moyen du contrat collectif qui a rendu permanente la semaine de 40 heures. Par ce contrat, en effet, tout en laissant à 2 % le prélèvement sur les salaires pour les horaires ne dépassant pas 40 heures et à 10 % pour les heures excédant cette limite, la cotisation établie par le contrat constitutif du 1er décembre 1934, les employeurs se sont obligés en outre à verser à la Caisse un autre pourcentage de 5 % des salaires alloués à chaque ouvrier pour le travail effectué entre les 40 heures et l'horaire normal de 48 heures, quand l'accomplissement de ce travail est nécessaire pour des raisons de caractère technique.

Au 31 décembre 1935 les résultats de la gestion de la Caisse étaient très satisfaisants puisque le montant

des cotisations perçues était de 197.909.960 lires, le montant des allocations de 163.896.192 lires, 650.750 ouvriers en ayant bénéficié. Ces chiffres sont très importants dans l'histoire des allocations familiales en Italie, car ce sont eux qui ont inspiré confiance aux promoteurs du système italien et leur ont permis d'envisager la réforme du régime des allocations, en vue d'arriver au « décrochement » des allocations de l'obligation de 40 heures, c'est-à-dire à l'extension des allocations à tous les ouvriers, qu'ils travaillent ou non 40 heures par semaine. Au Congrès de Strasbourg, M. A. Anselmi, tout en signalant ce projet, estimait qu'il était mûr pour une solution intégrale, la Caisse nationale ayant perdu en raison du caractère permanent donné à la semaine de 40 heures tout aspect de contingence qu'elle a pu avoir au moment de son institution. « Elle tend vigoureusement, ajoutait-il, à atteindre les buts démographiques et d'assistance qui ont été les raisons principales de son origine et sont à la base de la politique sociale fasciste » [1].

La réforme annoncée ne s'est pas fait attendre. Elle est intervenue par décret du 21 août 1936 [2] qui a profondément modifié le régime italien.

1° Les prestations restent inchangées, mais le régime précédemment institué n'est plus intégré dans une convention collective et devient une des formes du régime général de prévoyance sociale réalisé en Italie (assurance contre les accidents du

(1) A. Anselmi, XVI[e] Congrès des Allocations Familiales, p. 22, mai 1936.

(2) Bulletin mensuel des Allocations Familiales, novembre 1936.

travail, la tuberculose, les prestations maternité, etc...) La conséquence extrêmement importante de cette mesure est donc la suppression de la Caisse nationale. Ce sera l'Institut National de la prévoyance sociale qui assurera le service des allocations familiales comme il assure les autres services de prévoyance sociale.

Mais les allocations conservent tout de même un centre spécialisé chargé de l'étude des différentes questions les concernant, car au siège central de l'Institut est créé un Comité spécial d'allocations familiales composé du président de l'Institut, de représentants du Ministère des Corporations et du Ministère des Finances, du Parti National fasciste, des Confédérations fascistes de l'industrie et des travailleurs de l'Industrie.

La mission du Comité est de donner son avis sur les conditions d'application du régime des allocations, de faire toutes propositions utiles à ce sujet, et d'examiner les résultats annuels de gestion et les recours concernant les contributions patronales et les allocations familiales, ces dernières décisions étant susceptibles d'appel dans les 30 jours à partir de leur communication au ministre, devant l'autorité judiciaire, à l'exception des questions relatives aux taux des contributions et allocations.

La Caisse nationale, dont la durée aura été bien éphémère, procédera à sa liquidation, le ministre des Corporations devant approuver par décret le compte rendu final de ses opérations.

2° A côté de cette première réforme qui modifie profondément l'organisation italienne, il en est une seconde qui accentue le caractère étatiste vers lequel

évolue le système : c'est le concours financier que l'Etat doit apporter au régime, à raison de 0 lire 50 pour chaque allocation liquidée.

3° Il est enfin prévu qu'un décret royal pourra, sur la proposition du ministre des Corporations, d'accord avec les ministres de la Justice et des Finances, étendre l'obligation du versement des allocations familiales, avec les aménagements opportuns éventuels, à d'autres catégories d'employeurs de main-d'œuvre. Il est probable que la première des nouvelles catégories assujetties sera celle des commerçants, car en 1936, avant le décret, une enquête avait été ouverte pour établir les bases d'un régime d'allocations familiales en faveur des travailleurs du commerce [1].

4° Par ailleurs les conditions d'attribution des prestations restent inchangées, mais du seul fait que les allocations ne sont plus liées à la durée de travail de l'ouvrier, de profondes modifications, qui ne sont d'ailleurs que des simplifications, ont été apportées. Tout ouvrier de l'industrie, quel qu'il soit, a droit aux allocations, ce qui accroît dans une très forte proportion les dépenses de ce service. D'autre part, les contributions établies à l'origine de façon paritaire entre employeurs et ouvriers sont, depuis le décret du 21 août, fixées à 1 % de la rémunération à la charge du salarié, et 2,50 % à la charge de l'employeur.

Toute cette nouvelle réglementation est en vigueur depuis le 5 octobre 1936.

---

(1) A. Anselmi, *op. cit.*

En résumé, les allocations familiales sont généralisées dans l'industrie sans distinction du temps de travail des chefs de familles et en dehors de toute convention collective. Une participation financière de l'Etat est introduite. Enfin la gestion n'est plus assurée par une Caisse nationale distincte mais par l'Institut National de la Prévoyance Sociale.

De ces trois réformes, la plus importante est la disparition d'un système d'allocations lié à la semaine de quarante heures. La suppression de la Caisse nationale modifie surtout l'apparence du régime, mais n'apporte pas de perturbations très profondes dans son fonctionnement. Peu importe au fond que l'organisme de compensation soit qualifié Caisse ou soit un bureau de l'Institut National, l'essentiel est que la compensation soit opérée suivant les mêmes directives. Quant à la création d'un Comité spécial d'allocations familiales, c'est une très heureuse initiative inspirée bien certainement par l'observation de la grande utilité du Comité central français.

Appréciation critique

Tel qu'il existe actuellement, le régime italien a, en grande partie, perdu l'originalité qui en faisait un système si curieux à étudier. Mais pour avoir perdu cette originalité, il s'est amélioré dans de notables proportions. La seule description du système adapté à la semaine de 40 heures était déjà très compliquée, mais dans la pratique à quelles difficultés se heurtaient les patrons, à quels calculs minutieux leur fallait-il se livrer pour ne donner à chaque ouvrier

que son dû et pas davantage. Le régime actuel est bien préférable par sa simplicité et surtout par l'extension du bénéfice des allocations à un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs.

Bien qu'ayant beaucoup emprunté aux systèmes belge et français, il présente encore des caractéristiques très particulières.

Il se rapproche des deux autres grands systèmes existant à divers points de vue.

I. — Il leur a :

1° Tout d'abord emprunté l'établissement de la cotisation patronale sur les salaires et non les charges de famille des ouvriers de l'entreprise, ce qui est absolument essentiel pour éviter toute prime à l'embauchage des célibataires, et constitue la clef de voûte de tout édifice d'allocations familiales bien compris.

2° Les conditions d'attribution des prestations sont sensiblement les mêmes, la principale étant d'avoir un enfant à charge jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de quatorze ans. Retenons cependant leur définition du chef de famille, définition très nette supprimant toutes difficultés.

3° En Italie, comme en Belgique, il est expressément spécifié que l'allocation ne constitue pas un salaire. Cet argument de droit comparé ne pourra manquer d'être invoqué en France lors des discussions toujours possibles qui pourront se produire sur un point qui n'y a jamais été tranché officiellement.

4° En Italie, comme en France, un Comité spécial est chargé de centraliser toutes les questions relatives à l'institution des allocations familiales, et ne man-

quera pas de lui donner une impulsion toujours plus marquée.

II. — Mais en Italie, et cela n'a rien d'étonnant, le système actuel est celui de la Compensation nationale intégrale au premier degré. Il ne peut paraître étrange à l'observateur que l'Italie ait adopté la compensation nationale, s'il songe que ce système est celui qui favorise le mieux les buts démographiques de l'institution des allocations familiales. En effet, tous les excédents de recettes convergent vers l'organe national qui les répartit de telle sorte que tout travailleur du royaume touche intégralement son dû, les provinces, à faible natalité, ont un fort excédent qui sert à balancer le déficit des provinces à forte natalité. La Compensation nationale intégrale est donc un excellent moyen de protection démographique, et c'est pourquoi le gouvernement italien l'a adoptée malgré les multiples inconvénients qu'elle présente, et qui sont d'ailleurs atténués en Italie par la forme spéciale des institutions sociales.

La Compensation nationale *intégrale* présente, en effet, deux graves défauts : la rigidité et l'injustice.

1. *La rigidité.* Tous les excédents d'une région passant intégralement à une autre région, les ouvriers de la province bénéficiaire toucheront exactement la même somme que les ouvriers de la province déficitaire. Quelle que soit la situation familiale de l'ouvrier, il ne touche que strictement son dû. En aucun cas le versement de l'allocation n'est prolongé au-delà de 14 ans, peu importe que l'enfant soit infirme ou hors d'état de gagner sa vie. Aucun avantage supplémentaire n'est alloué, aucune œuvre annexe n'existe. C'est pourtant en considération de

ces avantages et des services annexes que le législateur belge a dû assouplir le système de la compensation nationale par l'adoption des demi-bonis.

Il est vrai cependant qu'en Italie la situation n'est pas tout à fait la même, car les allocations familiales ne constituent qu'un compartiment de l'organisation sociale générale, et que l'œuvre des services annexes y est accomplie par d'autres bureaux de l'Institut National de Prévoyance Sociale. On demande uniquement aux allocations de remplir leur rôle de péréquation des ressources aux charges familiales, et c'est pourquoi tous les ouvriers touchent la même somme.

2° *L'injustice.* Ce principe de l'égalité d'allocations que l'on veut réaliser grâce à la Compensation nationale, aboutit en réalité à une grande injustice. Par la force des choses, le coût de la vie étant variable d'après la région et non d'après la profession, l'ouvrier qui habite une province où le coût de la vie est bas et qui touche 4 lires, est avantagé relativement à son collègue qui vit dans une province où le coût de la vie est élevé et qui ne touche lui aussi que 4 lires. C'est cette constatation qui a fait adopter en France le système de la compensation régionale qui, par l'adaptation de l'allocation au coût de la vie, donne à la prestation familiale toute son efficacité lorsqu'elle pénètre dans le milieu ouvrier.

Par contre, le système français crée une trop grande inégalité de charges relativement aux patrons, car elles dépendent du niveau démographique de la région. En Italie cet inconvénient est évité. Les charges patronales sont les mêmes pour tous les

industriels du royaume, ce qui est au point de vue de la concurrence extrêmement précieux pour eux.

3° Mais cet avantage entraîne un autre inconvénient. La fixité des contributions égales pour tous les employeurs, oblige l'organisme central à procéder à des enquêtes répétées et à des calculs très compliqués pour les établir à un niveau qui permettra de couvrir toutes les dépenses. En Italie, comme en Belgique, les probabilités pourront se trouver en défaut et il a bien fallu dans les deux pays prévoir une contribution de l'Etat pour combler les déficits possibles. En France le système fonctionne depuis de longues années sans grever dans une mesure si petite soit-elle le budget de l'Etat.

Constatons, en définitive, que l'Italie est le seul pays d'Europe à prévoir une contribution ouvrière pour les allocations familiales. Si ce principe était admis en France, il résoudrait bien des difficultés.

Dans son ensemble, le système italien fonctionne de façon satisfaisante. Il est bien agencé, bien compris, bien adapté surtout aux institutions italiennes. Il est particulièrement remarquable de constater que dans l'espace de trois années on ait réussi à créer un régime qui se soit amélioré aussi rapidement. Il est vrai qu'il ne vise qu'une profession, ce qui facilite bien des choses, et qu'il trouvait des cadres tout préparés. Peut-être sera-t-il obligé de se transformer lorsqu'il sera étendu à d'autres professions? L'avenir l'apprendra, mais il semble que l'évolution qui s'accomplira certainement se produira plutôt dans le sens du système belge que du système français, le régime italien actuel étant plutôt inspiré des initiatives belges que françaises.

TITRE III

Les Allocations Familiales en Australie et en Nouvelle-Zélande

En dehors de la France, de la Belgique et de l'Italie, il n'existe de système d'allocations familiales, rendues obligatoires par la loi, qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande.

1° En Australie, le problème des allocations familiales a été envisagé surtout du point de vue de l'application du salaire vital, et l'on y a beaucoup discuté la question de savoir si le salaire de base devait être calculé de façon à répondre aux besoins d'une famille moyenne, ou si des allocations spéciales devaient être allouées pour tenir compte des charges familiales.

Pendant la guerre, la baisse de la valeur réelle des salaires avait mécontenté les ouvriers. C'est pourquoi, en décembre 1921, une commission de salaire de base (Basic Wage Commission), fut chargée d'estimer le coût de la vie de cinq personnes vivant dans des conditions satisfaisantes [1]. La conclusion à laquelle

(1) Dieudé, *op. cit.*, p. 105.

aboutit la commission fut l'évaluation du salaire hebdomadaire nécessaire à l'entretien de cette famille-type, à 5 l. st. 16. Or le salaire moyen n'était au même moment que de 3 l. st. 17. On reconnut qu'il était cependant impossible de payer à tous les ouvriers le salaire moyen correspondant aux besoins de la famille moyenne, car la richesse produite par tout le pays eût été insuffisante. M. Piddington [1], consulté, proposa d'établir le salaire moyen sur les besoins d'une famille-type de deux personnes seulement, l'ouvrier et sa femme, et de la fixer à 4 l. st. puis de tenir compte des charges supplémentaires imposées au ménage ouvrier par la venue des enfants, au moyen d'allocations familiales fixées à 12 shillings par enfant. On en arrivait ainsi à verser 5 l. st. 16 à une famille de trois enfants.

Il proposa ensuite de trouver les ressources nécessaires au paiement des prestations familiales dans un impôt payable par les employeurs, et il calcula que si les patrons payaient 4 l. st. de salaires par ouvrier, un impôt annuel de 27 l. st. 16 par ouvrier permettrait de payer aux 900.000 enfants du pays l'allocation évaluée précédemment à 12 shillings, ce qui ne représenterait pour l'employeur qu'une dépense hebdomadaire de 4 l. st. 10 shillings 9 pence. A supposer que l'impôt retombe sur le consommateur, il n'en résulterait qu'une augmentation générale des prix de 6 %, alors que l'établissement d'un salaire de base aurait entraîné une hausse des prix de 25,50 %. Le projet complet prévoyait aussi des exonérations pour les entrepreneurs en mauvaise posture.

(1) Président de la Basic-wage Commission.

Mais le gouvernement mit à néant toutes ces discussions en n'acceptant pas le salaire de base de 5 l. st. 16. A ce moment les fonctionnaires réclamèrent avec force des majorations pour enfants, et l'on établit pour les seules administrations publiques du Commonwealth des allocations familiales fixées à 5 shillings par semaine et par enfant à charge de moins de 14 ans, à partir du 1er novembre 1920 [1].

Par la suite le problème des allocations familiales a été étudié, d'un point de vue national, d'abord par une Conférence des premiers Ministres des différents Etats, réunie à Melbourne par le Gouvernement Fédéral, en 1927, puis par une Commission nommée par le Gouvernement du Commonwealth et, finalement, par une deuxième Conférence des ministres d'Etat, tenue à Cambera, en mai 1929. D'accord avec la majorité de la Commission, le Gouvernement Fédéral a reconnu que la dotation de l'enfance ne pouvait être séparée du contrôle des salaires de base relevant des différents Etats, et que, par conséquent, c'est à ces derniers qu'il appartenait de résoudre le problème à leur convenance.

Cependant, à l'heure actuelle encore, le seul Etat australien qui soit conforme à ces vues est la Nouvelle-Galles du Sud. Les autres Etats de la Confédération ne connaissent que les allocations accordées aux fonctionnaires.

Dans la *Nouvelle-Galles du Sud*, le régime des allocations familiales est réglée par la loi sur la dotation familiale (Family endowment act) entrée en vigueur

(1) Année Sociale, 1933.

le 1er avril 1927 et amendée par une loi du 23 décembre 1929 [1].

Le régime d'allocations familiales adopté a une portée générale. Le versement des prestations, effectué par une Caisse nationale d'allocations familiales, est subordonné à l'établissement du salaire vital. Tous les six mois, en effet, la Commission industrielle instituée par la loi sur l'arbitrage industriel de 1912, amendée en 1929 [2], détermine le salaire minimum des ouvriers adultes. Le 20 décembre 1929, la Commission a fixé le salaire hebdomadaire de base à 4 l. st. 2 s. 6 d. par unité familiale, comprenant un homme, une femme et un enfant. Les allocations ne sont versées que dans la mesure où le gain total de l'ouvrier et de sa famille est inférieur à la somme représentée par le salaire de base minimum, plus les allocations.

Il est à remarquer que les allocations sont versées non seulement pour l'enfant du salarié, mais pour tout enfant qui se trouve à la charge d'une famille, lorsque le revenu de cette famille est inférieur à la limite fixée.

Le fonds de paiement des allocations est constitué au moyen d'une taxe perçue sur le total des salaires payés par les employeurs, et de subventions du Trésor public. La taxe patronale, qui était à l'origine de 3 %, a été fixée à 2 % à partir du 1er juillet 1931. Elle est perçue au moyen de timbres. Le paiement des contributions patronales à la Caisse des allocations familiales a été suspendu deux fois par les lois du 16 septembre 1927 et du 8 avril 1929, le coût des allocations ayant été inférieur aux prévisions.

---

(1) Année Sociale 1933.
(2) Services Sociaux, *op. cit.*, p. 84.

Pour la période de douze mois ayant pris fin au 30 juin 1931, le nombre des familles allocataires a été de 38.948 et le montant total des allocations versées de 1.196.484 l. st.[1]. L'année suivante le nombre des familles s'était élevé à 59.300 et celui des allocations à 1.805.685 l. st.[2]. L'institution a donc fait en une année de notables progrès, et a obtenu d'intéressants résultats.

Il est extrêmement regrettable que cette expérience n'ait été tenté qu'en Nouvelle-Galles du Sud et non dans tous les Etats du Commonwealth. Cette situation est illogique puisque ces Etats, comme la Nouvelle-Galles du Sud, admettent le principe du salaire vital. Or, le salaire vital établi d'après les besoins d'une famille moyenne implique nécessairement le correctif des allocations familiales qui tiennent compte des besoins des familles nombreuses, afin d'éviter qu'elles n'aient un niveau de vie trop inférieur à celui que le salaire est censé leur donner. Pour réaliser une stricte justice, il faudrait, dans le calcul des salaires, adopter pour base les besoins d'une famille de quatre membres et accorder une allocation pour chaque enfant au-delà du troisième.

Souhaitons que cet idéal se trouve un jour réalisé.

II. — En Nouvelle-Zélande a été institué un système général d'allocations familiales, en application d'une loi de 1926 entrée en vigueur en 1927 et amendée par la « National Expenditure Adjustment Act » de 1932[3]. Ce qui caractérise le système néo-zélandais,

(1) Année Sociale 1933.
(2) Services Sociaux, *op. cit.*, p. 84.
(3) Année Sociale 1933.

c'est que les prestations familiales sont payées *intégralement sur le budget de l'Etat.* Elles sont versées aux familles dont le revenu hebdomadaire au cours de l'année ne dépasse pas 3 livres sterling 5 shillings, augmenté de 2 shillings pour chaque enfant au-delà de deux. Elles sont de 2 shillings pour chaque enfant de moins de 15 ans au delà du troisième, mais pour y avoir droit, il faut un an de résidence en Nouvelle-Zélande. Les enfants d'étrangers ou d'asiatiques sont exclus en principe du bénéfice de la loi. Ce système est curieux à noter, car il constitue la seule initiative de ce genre, l'unique exemple de paiement d'allocations familiales assumé par l'Etat et indépendamment de la profession de l'allocataire.

Mais est-ce bien là un régime d'allocations familiales proprement dites? Il semble plutôt se rapprocher de notre système d'allocations d'encouragement national aux familles nombreuses, dont il présente les trois caractères principaux : aide de l'Etat aux familles de revenu minime ayant au moins trois enfants à charge. Le nom seul de l'institution diffère en France et en Nouvelle-Zélande.

TITRE IV

Les Allocations Familiales dans les autres pays

Seules la France, la Belgique, l'Italie et l'Australie connaissent un régime légal d'allocations familiales. Néanmoins, dans de nombreuses nations, on trouve des réalisations fragmentaires qui méritent de retenir l'attention car elles constitueront peut-être dans l'avenir l'amorce d'un régime légal.

Il résulte d'une enquête faite par le Bureau International du Travail [1] qu'en 1930, dans la plupart des pays européens [2], les fonctionnaires bénéficiaient de majorations pour charges de famille. Mais dans l'industrie privée les allocations ne sont encore actuellement accordées par les employeurs qu'en vertu de conventions collectives de travail, spécialement dans l'industrie minière en Europe Centrale.

Il faut faire une exception pour l'Autriche où a été institué un régime général de sursalaire par une loi

(1) Services Sociaux 1933.

(2) Allemagne, Bulgarie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Suisse, Tchéco-Slovaquie.

du 21 décembre 1921. L'allocation payée par l'employeur doit être fixée périodiquemeent en fonction du coût de la vie par une Commission paritaire. La loi est encore en vigueur, mais les modifications de taux ont été abandonnés dès 1922. En raison de la dépréciation de la couronne le taux de l'allocation est devenu insignifiant et représente 0,30 % du salaire [1]. L'allocation n'a une valeur réelle en Autriche que lorsqu'elle est versée en vertu de conventions collectives.

Les autres pays où la pratique des allocations familiales s'est répandue sont par ordre d'importance décroissante : la Suisse, l'Allemagne, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, la Hongrie, les Pays-Bas.

La Suisse et l'Allemagne connaissent le système de la compensation et quelques Caisses y ont été fondées.

I. — En Suisse, les allocations familiales ont été introduites pendant la guerre à la faveur de la hausse du coût de la vie, puis l'institution a semblé subir une légère régression, ou tout au moins avait peine à se développer. On faisait valoir contre elle son inutilité dans un pays où les salaires étaient élevés et où l'on ne saurait avoir aucune préoccupation d'ordre nataliste. Elle put cependant pénétrer dans certaines industries : produits chimiques, textile, horlogerie, papier. Puis la première Caisse de compensation fut créée, au début de 1930, par la « Corporation horlogère des Franches Montagnes » [2]. Au mois de juillet de la même année, l'Union des

(1) Dieudé, *op. cit.*, p. 101.

(2) Document communiqué par le Comité Central, *op. cit.*, p. 2.

industriels de métallurgie du canton de Genève avait également constitué une Caisse de compensation pour ses adhérents, au nombre d'une cinquantaine, occupant un millier de salariés.

Depuis lors, le régime corporatif, instauré en Italie et en Allemagne, a trouvé en Suisse de nombreux partisans et, le 23 octobre 1933, le Conseil d'Etat de Fribourg adressait sous forme de message au grand Conseil, un projet de loi en vue de conférer un statut juridique aux organisations professionnelles, et de confier la réglementation des rapports sociaux à la corporation elle-même. Les corporations suisses ont pu par la suite, en s'inspirant des initiatives françaises, réaliser la mise en œuvre des allocations familiales, en cherchant à susciter la création de nouvelles Caisses de compensation [1]. Les Caisses de compensation n'ont pas de relations entre elles.

Beaucoup de patrons versent directement les allocations sans avoir recours à la compensation. Les prestations accordées aux ouvriers sont très différentes. Elles varient de 3 à 10 francs par mois et par enfant. Suivant les régions et leur natalité, les mêmes contributions patronales permettent de verser aux bénéficiaires des allocations qui vont du simple au double.

Les contributions patronales aux Caisses de compensation sont très inégales et vont de 1,6 à 3 %.

Ces réalisations sont modestes, mais il est intéressant de savoir qu'elles ont été faites en Suisse fran-

(1) Voir le rapport de M. Kistler, administrateur des Caisses de Compensation suisses : XIVe Congrès des Allocations Familiales.

çaise, ce qui est une indication très nette de l'influence que le mouvement des Caisses françaises a exercé en Suisse. Actuellement les difficultés économiques leur ont imposé un temps d'arrêt, mais plusieurs mouvements sociaux ont inscrit à leur programme les allocations familiales; lors des récentes réductions de salaires elles n'ont pas été diminuées, et même dans certains cas on les a employées comme correctif aux adaptations indispensables de salaires, il est donc permis de penser qu'elles se développeront en Suisse comme chez nous et seront généralisées dans l'ensemble du territoire.

II. — En Allemagne vient de se produire un mouvement d'opinion tout récent en faveur des allocations familiales. Les principales prestations financières de caractère démographique y sont constituées par des prêts au mariage créés par la loi du 1er juin 1933, et par l'institution de l'indemnité de l'Etat en faveur des familles nombreuses : ordonnance du 15 septembre 1935. Sans vouloir diminuer la portée de ces secours, il est certain qu'ils constituent une forme perfectible de protection de la famille. Par exemple, les prestations nuptiales menacent de conduire à l'adoption d'un système de famille-type avec un nombre d'enfants inférieur à celui que la loi considère comme un minimum [1]. Les indemnités aux familles nombreuses sont de faible importance

(1) Note. A la base de la loi, est la concession d'un prêt de 1.000 marks aux jeunes époux. Elle doit être remboursée en huit ans et est soumise à la réduction d'un quart à la naissance de chaque enfant. Théoriquement, l'encouragement doit susciter l'extinction de la dette, pratiquement, dès qu'ils ont deux ou trois enfants, les conjoints préfèrent rembourser le reste de la dette plutôt que d'affronter les dépenses supplémentaires causées par la venue d'un ou deux autres enfants.

et ne peuvent jamais être accordées, faute de ressources, à toutes les familles prévues par la loi.

Pour ces raisons, le problème de la péréquation des charges familiales réalisé au moyen d'un système d'allocations suscite en Allemagne un vif intérêt. Depuis 1933 on a pu lire dans la presse allemande des articles consacrés à l'institution française des allocations familiales [1]. Récemment, le secrétaire d'Etat Reinhardt a explicitement déclaré que la concession d'indemnités aux familles nombreuses devait être considérée comme le premier pas vers l'institution d'un système général d'allocations familiales plus ou moins analogue à l'un de ceux qui ont été adoptés en Europe ou en Australie.

A la veille peut-être de voir se créer en Allemagne un régime général d'allocations familiales, il peut être utile de « faire le point », de savoir quelles applications pratiques ont été réalisées, et de connaître le mouvement des idées.

Comme dans les autres pays de l'Europe Centrale, les allocations furent adoptées en Allemagne pendant la période de 1921-1924 comme palliatif destiné à atténuer les rigueurs que l'inflation monétaire et la baisse des salaires réels avaient entraînées pour les familles nombreuses. Pendant l'année 1923, 40 % des entreprises allemandes payèrent à leurs ouvriers des allocations familiales : « Soziallöhne » [2]. Comme dans les autres pays, et pour les mêmes raisons, elles disparurent presque complètement lors de la stabili-

(1) Bulletin Quotidien : les Allocations Familiales en Allemagne, 30 août 1933.

(2) Rivista Internazionale : « *Studi e Attuazioni nel campo degli assegni familiari in Germania* », 1936.

lation monétaire. D'une façon générale, elles n'ont subsisté que dans l'industrie minière et, parfois, dans les industries de l'habillement, du textile et des produits chimiques, et toujours par voie d'intégration dans des contrats collectifs [1]. Leur versement est aussi assuré aux fonctionnaires qui touchent 20 R. M. par mois pour tout enfant à charge [2].

On peut, d'autre part, signaler l'existence en Allemagne de quelques Caisses de compensation. En 1927 fut réorganisée la Caisse des pharmaciens créée en 1919, mais ayant fait faillite par suite de l'inflation. Les contributions sont totalement à la charge de l'employeur, et les prestations consistent en suppléments de salaires pour la femme et les enfants à charge, et en subsides de chômage.

En 1934 furent créées deux Caisses nouvelles, l'une en faveur des médecins [3], l'autre en faveur des dentistes [4].

Comme on le voit, les applications pratiques sont on ne peut plus modestes. Tout autre est la situation dans le domaine des études et des propositions. L'avènement du national-socialisme a, en effet, déterminé en Allemagne une effervescence d'idées et de propositions dans le champ démographique. Il est logique que le problème des allocations familiales ait été l'objet dans ces derniers temps de nombreuses études et de polémiques passionnées. L'idée des allo-

---

(1) Document communiqué par le Comité Central, p. 3.

(2) Services Sociaux, *op. cit.*

(3) Tous les ouvrages allemands sont cités par la *Rivista Internazionale.*

REINHARDT dans *Dic Deutsche. Wolkerwirtschaft* 1934 juin.

(4) Hans FISCHER « *Zahnärtzlische Mitteilungen* », 1934.

cations familiales s'accorde fort bien avec la politique sociale du Gouvernement hitlérien lequel cherche à développer la natalité et à resserrer les liens familiaux.

L'une des manifestations les plus remarquables de l'intérêt de l'opinion publique allemande pour la question est constituée par le vœu émis lors du Congrès des Communes en 1933 pour la création d'un système d'allocations familiales intégré dans des Caisses de compensation analogues à celles qui existent en Belgique et en France.

Depuis longtemps déjà les techniciens s'étaient préoccupés de la péréquation des charges familiales. On peut signaler en 1925 un projet Grotjahn [1] d'allocations aux familles de plus de trois enfants, payées au moyen d'un impôt prélevé chez les célibataires et les hommes mariés sans enfants. Puis le projet Thiede [2] prévoyant un salaire proportionnel à la valeur technique du travail de l'ouvrier, plus un sursalaire proportionnel au nombre d'enfants qu'il possède; le projet Lenz [3] proposant une réforme complète du système fiscal avec exemptions importantes pour les pères de famille, ce qui a été réalisé depuis.

A ces projets très généraux ont succédé le projet Weber [4] et le projet Goering [5] tous deux visant plus spécialement les allocations familiales.

---

(1) Grotjahn : *Archiv für Social Hygiene und Demographie.*

(2-3) Lenz : *Der Ausgleich der Familienlasten.*

(4) Weber : *Familienlasten durch Ausgleichskassen.*

(5) Goering : *Leistung und Familiennentlohsung in « Braune Wirtschaftpart »*, 1933-1934.

Le premier est favorable à l'institution en Allemagne d'allocations familiales avec le système de Caisses de compensation régionales ou professionnelles ayant à leur tête un seul organisme administrateur. Mais il repousse la création de services sociaux par les Caisses, parce qu'avec des prestations qui ont un caractère d'assistance on altèrerait la valeur morale d'augmentation du salaire.

Le second préconise l'établissement de Caisses de compensation organisées sur une zone géographique économique et alimentées par des contributions paritaires des employeurs et des travailleurs. Goering insiste particulièrement sur la nécessité que les allocations soient calculées de façon à éviter le danger de diminution de la productivité du travail.

On peut encore citer dans le même sens les projets de Diefenbach [1] et de von Dornedden [2], ce dernier favorable à la création d'une Caisse de compensation nationale.

Comme résultat de ces brefs renseignements, on peut constater que le problème de la péréquation des charges familiales préoccupe vivement les savants et praticiens allemands. Il n'est pas nouveau à leur esprit, mais jusqu'ici manquait l'ambiance favorable aux applications pratiques : le nazisme l'a créée, et l'on peut affirmer que l'institution des allocations familiales inspirée par l'un ou l'autre des systèmes existant, sera dans très peu de temps un fait accompli, Hitler voulant par tous les moyens, non seulement maintenir, mais accroître toujours plus le niveau démographique allemand.

(1-2) Voir *Rivista internazionale*, p. 296.

Les autres pays de l'Europe Centrale n'ont pas mis en œuvre le système de la compensation, mais les allocations familiales y sont versées en vertu de contrats collectifs.

III. — Il faut faire une mention toute particulière pour la Pologne, car les conventions collectives prévoyant le versement d'allocations familiales y sont particulièrement nombreuses. Les allocations y sont accordées dans les mines de charbon, de minerais de plomb et de zinc en Haute-Silésie, dans les mines de sel, dans les industries du pétrole, du papier, des métaux, dans les industries minérale, chimique, alimentaire, dans les fabriques de tabac et d'alcool, dans les banques, etc..., et cela sous les formes les plus variées. C'est ainsi, par exemple, que les mines de charbon de Haute-Silésie, en plus d'une allocation de 0,28 zlotys par jour, accordent des prestations en nature, 120 quintaux de charbon gratuits à tous les hommes mariés; que dans l'industrie du pétrole, la convention de Bithow-Boryslaw-Krosno prévoit l'attribution d'indemnités de logement, chauffage, éclairage, doubles pour les hommes mariés de celles allouées aux célibataires, que dans les mines de sel l'allocation familiale est accordée à Wieliezka et à Bochnia sous forme d'une prime de régularité du travail et s'élève de 10 à 25 % du salaire mensuel, suivant les charges de famille, que dans les fabriques de tabac et d'alcool les ouvriers reçoivent un supplément de 50 gros par jour pour chaque enfant au-dessus de seize ans, etc.

IV. — En Tchéco-Slovaquie, en Hongrie, dans les Pays-Bas, les conventions collectives prévoient parfois le versement d'allocations familiales, mais beau-

coup plus rarement qu'en Pologne. Cependant, tout récemment, la Hongrie et la Suède viennent de demander des renseignements sur le système de la compensation au Comité central français [1].

V. — Au Canada, il fut également question des allocations familiales en 1930. Un Comité fut nommé par le Gouvernement de la province de Québec pour étudier le problème des assurances sociales et de la protection de l'enfance. Dans son rapport déposé en 1933 [2], il repoussa cependant l'adoption légale des allocations, jugeant qu'il serait impossible d'en imposer brutalement l'application à l'ensemble de la population, mais en suggérant qu'il serait désirable que l'industrie privée prit à cet égard des initiatives qui, sur la base des expériences faites, pourraient recevoir plus tard la consécration de la loi.

C'était évidemment prendre le parti le plus sage, reste à savoir si les initiatives désirables verront le jour.

Tels sont les seuls pays où l'on se soit préoccupé des allocations familiales. Signalons toutefois, à titre documentaire, qu'en Russie, en raison de la crise terrible de dénatalité qui sévit depuis quelque temps, une loi du 30 juin 1936 vient de créer une sorte d'encouragement à la natalité par l'aide aux familles nombreuses. Les mères de six enfants doivent recevoir une subvention annuelle de 2.000 roubles pour le septième enfant et les suivants, versée pendant cinq ans, et les mères de dix enfants ont droit à une

---

(1) Voir rapport général de M. Bonvoisin, XVI[e] Congrès des Allocations Familiales.

(2) Année Sociale 1933.

subvention de 5.000 roubles à la naissance du onzième et de chacun des enfants suivants, et cela pendant quatre ans à partir de la deuxième année [1].

A la fin de ce tour d'horizon, il est possible de conclure que toutes les initiatives étrangères, pour différentes qu'elles soient, n'en tendent pas moins au même but qui est de venir en aide à la famille sans qu'il en résulte pour la production des charges excessives.

Malgré toutes les réserves que suscitait à l'origine dans les pays étrangers le principe même des allocations familiales, celles-ci ne cessent de faire de nouveaux progrès. En Belgique elles connaissent une perfection technique remarquable et un épanouissement analogue à celui de la France, en Italie elles sont à la veille d'être généralisées, en Suisse elles réussissent à se maintenir malgré les difficultés qu'a traversées la Confédération Helvétique; enfin, dans les autres pays, l'idée des allocations familiales gagne peu à peu du terrain malgré le malaise persistant de l'économie « et c'est ce dont la France qui en est la mère, ne peut que se féliciter et se réjouir » [2].

---

(1) Revue de l'Alliance Nationale française, août-septembre 1936.

(2) Bonvoisin, document communiqué, p. 13.

CONCLUSION

Les allocations familiales ont suscité dans un passé récent maintes controverses. Elles ont eu d'ardents champions et des détracteurs obstinés. Au cours des dernières années cependant, à mesure que l'on constatait le merveilleux développement qu'elles prenaient en France et leur grande utilité pratique, ces discussions se sont apaisées et elles recueillent l'unanimité des éloges. Il semble qu'à l'heure actuelle elles soient sur le point de connaître un rayonnement international considérable. Toutefois leur orientation à l'étranger est très différente de celle qui fut admise en Belgique et en France.. Dans ces deux pays elles ont eu pour objectif principal de corriger l'inégalité de rémunération des pères de famille et des célibataires. Leur effet nataliste n'est considéré que comme secondaire. En Italie, au contraire, lors des réalisations opérées, en Allemagne et dans les autres pays européens en ce qui concerne les réalisations projetées, il semble qu'on les justifie surtout par leur but nataliste. Il y a là une différence très profonde avec le système français, différence qui se comprend fort bien d'ailleurs, car l'allocation instru-

ment de lutte contre la dénatalité doit tenir une place importante dans un régime naziste ou fasciste. Peu importent les raisons profondes qui les font adopter par un gouvernement déterminé, l'essentiel est que cette institution si belle et si juste s'étende de plus en plus à la masse des travailleurs pour les aider à élever beaucoup de familles nombreuses.

Vu :
Le Président de la Thèse :
André TRASBOT.

Vu :
Le Doyen :
Paul LEREBOURS-PIGEONNIÈRE..

Vu et permis d'imprimer.
Le Recteur de l'Académie de Rennes.

Rennes, le 7 Août 1937.
DAVY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

BONVOISIN et MAIGNAN. — *Allocations Familiales et Caisses de Compensation,* Sirey 1930.

FAIDHERBE (A. J. O. P.). — *La justice distributive,* Sirey 1934.

HÉMARD. — *Théorie et pratique des assurances terrestres,* 1924-1925, Paris.

HEYMAN (G.) — *Les allocations familiales en Belgique,* Commentaire de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales, Bruxelles 1931. Premier supplément : « L'amélioration du régime légal », 1933.

PIC (P.). — *Traité élémentaire de législation industrielle,* 6e édition.

PLANIOL, RIPERT et TRASBOT. — *Traité pratique de droit civil français,* tome V, 1933.

RUTTEN. — *La doctrine sociale de l'Eglise,* Edition du Cerf.

THESES

AUDOIN (L.). — *Les Caisses de Compensation et les allocations familiales dans l'industrie française,* Poitiers 1928.

BOYER (F.). — *Des Essais d'application du sursalaire familial et des caisses de compensation,* Paris 1925.

DIEUDÉ (Ch.). — *Les Allocations Familiales.* Historique, Etat actuel en France et à l'Etranger, Résultats acquis, Avenir. Caen 1929.

JACOB. — *Le salaire et la famille,* Paris, 1924.

LAPUYADE (H.). — *Le Sursalaire Familial,* Toulouse 1920.

Lucien-Hubert (L.). — *Nature juridique du sursalaire familial,* Paris 1924.

Malaquin (R.). — *Organisation et fonctionnement des caisses de compensation en matière d'allocations familiales,* Paris 1930.

Mazas. — *Le fondement de l'obligation aux allocations familiales,* Paris 1936.

Molliard. — *Les allocations familiales et les caisses de compensation,* Paris 1922.

Pinte. — *Les allocations familiales,* Origines, régime légal, Lille, 1935.

Rhein (R.). — *Les allocations familiales obligatoires,* loi du 11 mars 1932, Paris 1932.

Suvansuthi (S.). — *Les allocations familiales,* Grenoble 1933.

RAPPORTS

Anselmi (A.). — *Les allocations familiales en Italie,* rapports aux XV^e^ et XVI^e^ Congrès des allocations familiales en France.

Bonvoisin. — Rapports généraux aux XV^e^, XVI^e^ et XVII^e^ Congrès des allocations familiales.

Deschamps (L.). — Rapport au Congrès de la Natalité de 1920.

Demoures. — Rapport au XVI^e^ Congrès des allocations familiales.

Durand (A.). — Rapport au VIII^e^ Congrès des allocations familiales.

Goldschmidt. — Rapports aux XV^e^ et XVI^e^ Congrès des allocations familiales.

Jordan. — *Les mesures natalistes et familiales en Allemagne et en Italie,* Congrès de la Natalité 1934.

Kistler. — *Les allocations familiales en Suisse,* rapport au XVI^e^ Congrès des allocations familiales.

Marcesche. — Rapport au III^e^ Congrès des allocations familiales.

Partiot (E.). — Rapport au Conseil Supérieur de la Natalité, 5 février 1930.

REY (F.). — Rapports aux XV[e] et XVI[e] Congrès des allocations familiales.

PUBLICATIONS

Annales Parlementaires (Belgique).

Année Sociale, publié par le B. I. T.

Bollettino del Ministero delle Corporazione, 1935.

Bulletin Quotidien, Société d'Etudes et informations économiques.

Bulletin du Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale.

Bulletin de la Statistique générale de la France.

Bulletin mensuel des allocations familiales et des assurances sociales, édité par le Comité Central.

Documents du travail (Les). Bulletin mensuel de l'Association pour le Progrès Social.

Journal Officiel (Le), Lois et Décrets.

Les Documents Parlementaires, publiés par le *Journal Officiel* : Chambre des Députés et Sénat.

Les Débats Parlementaires, publiés par le *Journal Officiel*, Chambre des Députés et Sénat.

Manuel Pratique des Allocations Familiales, 1934, 2[e] édit.

Recueil de Questions écrites et de Jurisprudence, édité par le Comité Central.

Revue de l'Alliance Nationale pour l'accroissement de la population française.

Revue d'Economie politique.

Revue du travail belge.

Revue internationale du travail.

Rivista Internazionale.

Services Sociaux : Etudes et Documents, série M, publié par le B. I. T.

Texte coordonné de la loi du 4 août 1930 portant généralisation des allocations familiales et de l'arrêté royal du 30 mars 1936, modifiant et complétant la

dite loi. — Rapport au Roi précédant l'arrêté royal. — Extraits du *Moniteur belge*, document communiqué par le Ministère belge du travail et de la Prévoyance sociale.

Articles Divers

Cuche (P.). — D. H. 1932.

Gauguier. — *Les Allocations familiales avant et après la loi du 11 mars 1932 au point de vue des accidents du travail*, Lois nouvelles 1933.

Kayser. — *Note sous Cassation*, Sirey 1930.

Oualid (W.). — *Les allocations familiales et le droit* (Pour la Vie, janvier 1924).

Pepy (A.). — *Les Salariés à domicile*, Bulletin mensuel 1934.

Picard (R.). — *Le Salaire et ses compléments*, Paris 1928.

Richemond. — *Allocations pour charges de famille et caisses de compensation*, revue d'économie politique 1920.

Romanet. — *Chronique sociale de France*, mai 1922.

Saint-Girons. — *Revue hebdomadaire*, mars 1921.

Documents inédits

Lettre adresée par l'Alliance Nationale au Ministre du Travail, mars 1936.

Lettre adressée par le Ministre du Travail à MM. les Surarbitres, mars 1937.

Note pour MM. les Surarbitres, 1937.

Note à la Presse, 1937.

Les allocations familiales à l'étranger : document communiqué par le Comité Central, 1935.

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

Introduction 7

PREMIÈRE PARTIE

Les Allocations Familiales en France

CHAPITRE I

Nature juridique de l'Allocation Familiale en droit français 45

Section I. — Théories proposées avant la loi du 11 mars 1932 47

§ I. — Exposé et critique de la théorie du sursalaire familial. — Jurisprudence favorable à cette thèse 47

§ II. — Exposé et critique de la théorie de l'allocation libéralité. — Jurisprudence 58

§ III. — L'allocation familiale constitue-t-elle une stipulation pour autrui? 62

§ IV. — L'allocation est une prestation *sui generis* 64

Section II. — Conception de la loi du 11 mars 1932. — Jurisprudence 66

§ I. — Conception de la loi 66

§ II. — Jurisprudence 73

CHAPITRE II

Organisation des Allocations Familiales..... 81

Section I. — Champ d'application 81

§ I. — Les Employeurs assujettis 81

§ II. — Les Allocations et Attributaires..... 90

§ III. — Les Enfants Bénéficiaires 101

Section II. — Fonctionnement du système français des allocations familiales : les Caisses de Compensation 106

PAGES

§ I. — Obligation d'affiliation à une Caisse de Compensation pour l'employeur 106
§ II. — Principe des Caisses de Compensation.. 108
§ III. — Examen des Opérations des Caisses..... 111
§ IV. — Constitution et organisation des Caisses. 116
§ V. — Agents de contrôle. Sanctions. Voies de recours 122
§ VI. — Compétence 127

SECTION III. — Avantages fournis aux salariés par la loi du 11 mars 1932 131
§ I. — Etendue de ces avantages 131
§ II. — Problème du cumul ou du non-cumul des Allocations familiales et des avantages similaires 136

CHAPITRE III

APPLICATION DE LA LOI DU 11 MARS 1932. — APPRÉCIATION CRITIQUE 149

SECTION I. — Défaillances dans l'application de la loi 150

SECTION II. — Inconvénients pratiques de l'obligation légale 159
§ I. — Difficultés d'interprétation de la loi.... 159
§ II. — Difficultés d'application de la loi dues à la crise 161
§ III. — Orientation vers un régime minimum... 161

CHAPITRE IV

AVENIR DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN FRANCE..... 165

CONCLUSION. — Appréciation critique du système français 173

DEUXIÈME PARTIE

LES ALLOCATIONS FAMILIALES A L'ETRANGER..... 177

TITRE I

LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN BELGIQUE..... 181

CHAPITRE I

LE RÉGIME DE LA LOI DU 4 AOUT 1930..... 185

SECTION I. — Fonctionnement du système belge..... 187
§ I. — Principe de la compensation à deux degrés 187

PAGES

§ II. — Les Opérations de Compensation..... 191
I. — Système de Compensation prévue pour les Caisses primaires..... 191
II. — Système de la Compensation nationale 193
a) Répartition des demi-bonis touchés par la Caisse nationale. 195
b) Répartition des subsides de l'Etat 196
§ III. — Organisation administrative des Caisses de Compensation 197
a) La Caisse Nationale 197
b) Les Caisses Primaires, Caisses agréées, Caisses spéciales, Caisse auxiliaire de l'Etat 198
SECTION II. — Champ d'application de la loi du 4 août 1930 203
§ I. — Les Employeurs assujettis 203
§ II. — Les Allocataires, bénéficiaires et attributaires 208
§ III. — Les prestations légales 210
SECTION III. — Contrôle et Sanctions..... 214

CHAPITRE III

APPLICATION DE LA LOI DU 4 AOUT 1930, MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME LÉGAL 217
§ I. — Mesures envisagées 223
§ II. — Modifications apportées par les arrêtés-lois du 14 août 1933, du 16 janvier 1935, du 2 mars 1935 et du 30 mars 1936..... 226
CONCLUSION. — Appréciation critique du système belge 240

TITRE II

LES ALLOCATIONS FAMILIALES EN ITALIE..... 245

CHAPITRE I

SYSTÈME ITALIEN D'ALLOCATIONS FAMILIALES, INTÉGRÉ DANS LA RÉGLEMENTATION DE LA DURÉE DU TRAVAIL..... 251
SECTION I. — Organisation du système italien primitif 251
§ I. — Rôle de la Caisse Nationale..... 251
§ II. — Administration de la Caisse Nationale... 253
SECTION II. — Fonctionnement du système italien primitif 254

PAGES

§ I. — Etablissement des contributions par l'employeur 254
§ II. — Etablissement des allocations 256
1. Droit aux allocations 256
2. Paiement des prestations 259
§ III. — Opérations de Compensation 260
§ IV. — Le Contrôle 262

CHAPITRE II

Evolution du système italien 265
Conclusion — Appréciation critique 269

TITRE III

Les Allocations Familiales en Australie et en Nouvelle-Zélande 275
I. — En Australie 275
II. — En Nouvelle-Zélande 279

TITRE IV

Les Allocations Familiales dans les autres pays.... 281
I. — En Suisse 282
II. — En Allemagne 284
III. — En Pologne 289
IV. — En Tchéco-Slovaquie, en Hongrie, aux Pays-Bas 259
V. — Au Canada 290
Conclusion 293